

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Educação

Curso de Graduação em Pedagogia

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO: UMA REFLEXÃO A
PARTIR DO NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

Giulia Souto da Costa Schneider

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Nara Maria Pimentel

Brasília – 2012

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Educação

Curso de Graduação em Pedagogia

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO: UMA REFLEXÃO A
PARTIR DO NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO**

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a Dr.^a Nara Maria Pimentel, UnB

(ORIENTADOR)

Prof. Dr. Cleyton Hércules Gontijo, UnB

Prof.^a Dr.^a Girlene Ribeiro de Jesus, UnB

DATA: Brasília, 8 de Outubro de 2012

À Tuti, ao Babo, ao Zé e à Blume.
A meus amigos. Ao Dani. A meus
professores. A todos aqueles que
acreditaram em mim, além do que
eu mesma pude acreditar.

SUMÁRIO

MEMORIAL	5
LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS E QUADROS	8
1. INTRODUÇÃO.....	9
1.2. Objetivos.....	11
1.3. Metodologia	12
2. A CONTEXTUALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DO ESTADO E DA SOCIEDADE NA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	14
2.1. Aspectos teóricos e apreciações.....	14
2.1.1. Preâmbulo Constitucional para o Plano Nacional de Educação	14
2.1.2 Estado e sociedade	15
2.1.3. Educação	18
2.2. Pressupostos para a elaboração de Políticas Públicas.....	20
3. A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL E O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO.....	24
3.1. Antecedentes históricos	24
3.2. Antecessores legais ao Plano Nacional de Educação	26
3.2.1. Plano Decenal de Educação para Todos	26
3.2.2. A Construção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.398/96: alguns enfoques	30
4. O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: IMPLICAÇÕES NO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO.....	35
4.1. Anos 2000: avanços e retrocessos educacionais.....	35
4.1.1. Plano Nacional de Educação 2001/2010.....	35
4.1.2. Plano de Desenvolvimento da Educação - 2007	43
5. OS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO: UM BREVE COTEJAMENTO A PARTIR DO SISTEMA EDUCACIONAL, DO FINANCIAMENTO E DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO.....	46
5.1. O novo Plano Nacional de Educação.....	46
5.1.1. A influência e importância da Conferência Nacional de Educação (CONAE) no contexto da construção do PNE	46

5.1.2. O processo de Consolidação do PNE: contribuições para o debate da qualidade da educação nacional.....	49
6. CONCLUSÃO.....	57
7. REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO	60
8. ANEXOS	63

MEMORIAL

Ingressei no curso de graduação em Pedagogia no ano de 2008 na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Uerj). Em meu primeiro semestre tive meu primeiro contato com políticas públicas, filosofia, tecnologias, antropologia, psicologia e conceitos introdutórios educacionais. O momento foi bastante rico, uma vez que tive a oportunidade de entender um pouco mais sobre o que significaria o curso e as perspectivas que o mesmo me traria no campo de trabalho. Tive nesse momento a oportunidade de ver conceitos de autores como Freud e Piaget, e de pensar questões trazidas por José Carlos Libâneo e Foucault. Ainda nesse semestre tive meu primeiro contato com a elaboração de trabalhos de pesquisa dentro da disciplina de Pesquisa e Prática Pedagógica I, com a professora Renata Bastos da Silva. Tive a oportunidade de seguir trabalhos com esta professora durante os 4 semestres em que estive na Faculdade de Educação da Uerj. Ela foi para mim um exemplo de profissionalismo e de instigação em busca de resultados crescentes e significativos, tanto individual como socialmente.

Nos semestres que se seguiram conheci mais sobre o desenvolvimento humano através de Wallon e de Vygotsky. Descobri mais sobre Sociologia com trabalhos de Durkheim, Weber e Marx. Fui introduzida a diferentes formas de se pensar a educação e de se olhar o espaço escolar, o aluno, o professor, o contexto, as legislações, as diferentes visões educacionais no Brasil e no mundo.

Há uma série de professores que foram bastante significativos para mim neste percurso. Em geral me lembro com carinho especial daqueles que me desafiaram e me mostraram que quando se busca algo, deve-se lutar.

No terceiro semestre do meu curso tive a oportunidade de fazer pesquisa em educação, por meio do PIBIC-Uerj. Orientada pela professora Edicléa Fernandes, estudei sobre a inclusão de pessoas com deficiência intelectual no mercado de trabalho. A pesquisa foi enriquecedora, uma vez que tive a oportunidade de ver o significado de distintos processos educacionais em pessoas que buscavam trabalhos, formas de se profissionalizar e até mesmo o reconhecimento da sociedade de que eram e iam muito além de simples preconceitos. Com

este suporte de pesquisa, mais uma vez, me aproximei de políticas públicas e, pesquisando dentro do Balcão de Emprego da Pessoa com Deficiência (BED) na Secretaria do Trabalho do Rio de Janeiro e acompanhando audiências relacionadas ao tema, pude ver a sociedade civil organizada sendo representativa de demandas sociais.

Também no terceiro semestre conheci o livro *A educação e a crise brasileira*, de Anísio Teixeira. A obra se tornou para mim uma referência pela forma com que o autor trabalha questões com inteligência e diálogo, apresentando soluções cujas bases seriam capazes de resolver problemas contemporâneos – mesmo porque alguns deles perduram na área educacional até hoje. A partir deste livro, pela primeira vez, apresentei um trabalho em uma semana de extensão universitária.

Em 2010 ingressei na Universidade de Brasília por transferência obrigatória. Logo no primeiro semestre percebi diferenças entre as duas universidades – e tive a feliz oportunidade de ingressar em uma das instituições cuja história faz parte da de Anísio Teixeira.

Nesta universidade pude fazer visitas de campo, criar um livro para crianças, conhecer escolas, fazer observações e pesquisas com crianças e estagiar no local onde hoje trabalho. Saí do espaço da faculdade de educação para estudar Introdução à Economia e Introdução à Contabilidade, a fim de trazer visões de áreas diferentes para me ajudar a pensar a área de educação.

Com a disciplina de Projeto 2 tive a oportunidade de conhecer mais sobre a atuação do pedagogo em instituições governamentais, entrevistando a professora Nara Maria Pimentel. O trabalho dessa professora me surpreendeu e, no ano seguinte, fui sua aluna na disciplina de Políticas Públicas de Educação.

Nesse largo processo de aprendizado, decepcionei-me com algumas formas de condução da educação e com propostas e políticas cujos princípios não estavam na busca por uma sociedade melhor e mais justa. Alegrei-me ao ver que não era a única a pensar dessa forma e a ter vontade de mudar essa realidade. Descobri o valor da educação na vida de pessoas que entrevistei. Percebi o importante papel do social – e especialmente da família – no processo educacional de um indivíduo.

Entendo as políticas públicas como uma forma de promover uma sociedade mais igualitária e coerente, decido escrever um trabalho que discorra sobre o que a educação pode significar com o suporte de uma política de Estado em desenvolvimento na contemporaneidade. Espero fazer parte de ações que favoreçam o desenvolvimento de meu país em seus diversos entendimentos.

LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS E QUADROS

Figura 1 – Gráfico sobre as dinâmicas entre os 3 poderes no desenvolvimento de políticas públicas.....	23
Figura 2 – Quadro de sequência lógica do Ciclo de Políticas Públicas.....	24
Figura 3 – Tabela de indicadores de acompanhamento da Meta 1 da Educação Infantil do PNE 2001 - 2010.....	40
Figura 4 – Tabela de indicadores de acompanhamento da Meta 1 do Ensino Fundamental do PNE 2001 - 2010.....	41
Figura 5 – Tabela do Número de municípios, total e sem oferta de Educação de Jovens e Adultos – EJA, segundo classes de taxas de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade (Brasil, 2010).....	43

1. INTRODUÇÃO

Este é um trabalho sobre Políticas Públicas de Educação, com foco no processo de construção do Plano Nacional de Educação – PNE - dos decênios 2001-2010 e 2011- 2020. Compreende um conjunto de reflexões teóricas sobre os papéis do Estado na construção de políticas públicas de educação. A intenção do trabalho é apresentar uma visão síntese sobre os dois documentos à luz da construção das políticas públicas de educação possibilitando uma fonte para posteriores investigações.

Conforme Vieira (2008, p. 15) “as leis representam importante componente da política educacional. Ao lado dos Planos, programas e projetos, configuram-se como instrumentos de Poder Público para acionar as alternativas buscadas para a educação em diferentes momentos históricos”.

Em janeiro de 2011 teve fim o período de vigor do primeiro Plano Nacional de Educação brasileiro. Este documento, previsto pela Constituição Federal de 1988 só foi efetivado em 2001, numa proposta que não foi percebida nem concebida como um documento representativo das propostas dos profissionais da educação e da sociedade – uma vez que fora resultante de um projeto Executivo independente da proposta apresentada com a participação da sociedade civil. Com o fim do decênio de duração do documento, era pensado que teria início a ação do segundo Plano, o PNE 2011-2020. O documento, contudo, ainda se encontra em tramitação, entretanto, conforme nosso entendimento com um processo e com uma possibilidade interventiva distintas daquelas ocorridas no documento precedente.

Portanto, analisar as bases em que este novo PNE está sendo conformado, sendo ponderados documentos a ele precedentes e alguns alcances possíveis nele encontrados, com base no PL 8.035/10 poderá auxiliar nessa discussão. Além do documento legal, outras análises serão necessárias e empreendidas através dos capítulos que se seguem.

O segundo capítulo perpassa o entendimento de Estado, sociedade – e suas relações intrínsecas –, educação, políticas públicas e ciclo de políticas públicas. Os conceitos são apresentados por meio da visão dinâmica e complexa necessárias ao aprofundamento e à

compreensão de desafios e favorecimentos possíveis para a construção e a consolidação de documentos legais e demandas sociais, a exemplo do Plano Nacional de Educação.

O terceiro capítulo é composto por uma breve análise histórica com enfoque principal em propostas de leis nacionais de educação que não chegaram a vigorar, tendo como pano de fundo as políticas públicas de educação. Adentra-se, então, na década de 1990 com a análise do Plano Decenal de Educação para Todos e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, com apontamento de avanços e de interferências em sua composição e processo desenvolvimento.

O quarto capítulo apresenta dois documentos bastante relacionados: o PNE 2001-2010 e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). As análises dos alcances e dos conflitos entre eles, além dos resultados alcançados naquele, tem por base documentos oficiais e contribuições de especialistas da área que coordenaram parte dos trabalhos avaliativos desenvolvidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

O capítulo cinco trata do PNE atualmente em tramitação. Aborda-se a Conferência Nacional de Educação ocorrida em 2010, a qual foi um cenário conclusivo de processos deliberativos voltados à construção de um documento orientador do Projeto de Lei regulador do Plano em questão e alguns dos debates centrais encontradas no trabalho, com especiais destaques ao financiamento, ao Sistema Nacional de Educação e à qualidade da educação.

Por fim, é apresentada uma conclusão, resumizando os temas apresentados e desenvolvidos neste trabalho. Lançam-se também algumas breves perspectivas embasadas nos conceitos e visões previamente apresentadas.

1.2. Objetivos

Diante do exposto, esse trabalho se justifica pela necessidade de se conhecer aspectos históricos e legais da construção de políticas públicas de educação tendo como foco o Plano Nacional de Educação.

Assim o objetivo Geral é:

- Refletir sobre a construção de Políticas Públicas de Educação a partir do processo de discussão, debate e elaboração dos Planos Nacionais de Educação 2001-2010 e 2011-2020.

Como objetivos específicos, busca-se:

- Compreender a construção de políticas públicas de educação, entendendo os fatores que permeiam esse processo;
- Compreender o papel do Estado e da sociedade no contexto da implementação dessas políticas; e
- Refletir sobre o processo de construção dos Planos Nacionais de Educação, e sua contribuição para o debate acerca da qualidade, financiamento e da construção do Sistema Nacional de Educação.

1.3. Metodologia

A elaboração de uma pesquisa necessita da escolha de um método. Para Gil (1999, p. 26) “pode-se definir método como caminho para se chegar a determinado fim. E método científico como o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para se atingir o conhecimento”.

Neste trabalho, em relação aos procedimentos metodológicos, o método é dialético e a pesquisa exploratória. A análise de interpretação da realidade é feita considerando fatores que permitem uma visão ampla do tema de pesquisa.

Como afirma Gil (1999, p. 32),

A dialética fornece as bases para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade já que estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, etc. Por outro lado, como a dialética privilegia as mudanças qualitativas, opõe-se naturalmente a qualquer modo de pensar em que a ordem quantitativa se torne norma. Assim, as pesquisas fundamentadas no método dialético distinguem-se bastante das pesquisas desenvolvidas segundo a ótica positivista, que enfatiza os procedimentos quantitativos.

Exploratória já que tem “como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista, a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores” (GIL, 1999, p. 43).

Conforme Batista (2010, p. 56) “o caráter da pesquisa exploratória é proporcionar uma visão geral do objeto estudado, como diz o próprio nome, seu principal objetivo é explorar, conhecer o objeto”.

Assim sendo, quanto aos procedimentos técnicos, o trabalho usa como metodologia inicial a pesquisa bibliográfica, desenvolvida a partir de material já elaborado, principalmente livros e artigos científicos na internet e fora dela.

2. A CONTEXTUALIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DO ESTADO E DA SOCIEDADE NA CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1. Aspectos teóricos e apreciações

A crise não é, neste ponto, apenas brasileira, mas de todo o mundo e, em todo ele, está sendo enfrentada por três políticas diversas. A de se deixar levar, ou de se deixar arrastar pela corrente; a de defender intransigentemente certas forças sociais e combater outras, no intuito de impedir certas mudanças; ou a de criar uma atmosfera de análise, em face das forças sociais em conflito, procurando antes redigi-las, descobrir-lhes a resultante conciliadora, do que, ao revés, opor-se a umas e favorecer outras, num plano preconcebido de conservadorismo social. (TEIXEIRA, 2005, p.72)

2.1.1. Preâmbulo Constitucional para o Plano Nacional de Educação

A Constituição Federal brasileira de 1988 em seu artigo 6º garante a educação como um direito social, sendo objeto de delineamento específico da seção I do capítulo III. O mesmo documento lhe confere em seu artigo 205 a obrigatoriedade de oferta pelo Estado e como obrigação também da família e com a participação da sociedade, além de posteriormente indicar a necessidade de padrões mínimos de qualidade, a prioridade de oferta pelo ensino regular e a descentralização de responsabilidade entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. Entretanto, não é a Carta Magna o objeto de definição dos parâmetros e das perspectivas educacionais, mas dos documentos que são demandados por ela. Além da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, Lei nº 9.394/96), há também a demanda por um Plano Nacional de Educação, sob o delineamento constitucional de que

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País;

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Dessa forma, existe a prescrição de que se constitua um plano que, por sua característica plurianual, avança em períodos de governos e deve ser pensada necessariamente como uma política de Estado. Para tanto, a fim de definir tal Plano, é necessário que se tenham claras concepções de Estado, sociedade e educação, uma vez que são fundamentais para o entendimento de o que é proposto.

2.1.2 Estado e sociedade

O Estado brasileiro passou por diversas transformações nas quatro últimas décadas, havendo transicionado de um governo militar ditatorial para uma república democrática participativa. Percebe-se a relevância histórica do momento para uma redefinição do conceito de Estado, de sociedade e, conseqüentemente, de educação – objetos fundamentais para a reflexão do tema deste trabalho.

O Estado brasileiro tem uma constituição jovem, a qual prevê a descentralização de responsabilidades e de obrigações frente à sociedade, as quais são especificadas a cada temática por Leis complementares ali previstas. As leis em questão orientam as políticas públicas que serão desenvolvidas em um curto prazo – políticas de governo – ou em longo prazo – políticas de Estado. Para um entendimento mais claro do tema, cabe destacar que o termo política aqui apresentado se entende como

a teoria política ou o conhecimento dos fenômenos ligados à regulamentação e ao controle da vida humana em sociedade, como também à organização, ao

ordenamento e à administração das jurisdições político-administrativas (nações, estados municípios ou distritos especializados). (HEIDEMANN *in* HEIDEMANN; SALM, 2010, p.29)

As políticas que tem caráter público surgem de demandas sociais, as quais são contraditórias e conflitantes, tais quais seus grupos de origem. A sociedade é um conjunto heterogêneo, um palco de representações culturais, de crenças religiosas, de ideais filosóficos e de histórias diferenciadas – fatores que influenciam a forma como os indivíduos se percebem e se avaliam. Dessa forma, surgem demandas sociais distintas a cada indivíduo e a cada conjunto que se organiza dentro daquela sociedade, especialmente por meio de ONGs, sindicatos, comunidades e associações, etc. A sociedade civil organizada, uma vez representada, apresenta visões e demandas por seus representantes de forma a buscar soluções para suas questões. Isso ocorre de forma simultânea em diversos grupos, de forma que esses objetivos e demandas podem ser conflitantes entre si ou podem requerer espaço dentro de uma mesma agenda e de um mesmo orçamento, o que pode levar a conflitos. A prioridade será dada àqueles que “melhor” se encaixarem na agenda daquele governo, ou seja, o direcionamento daquela demanda fica evidenciado por suas escolhas políticas.

Outro fator que deve ser evidenciado no tangente às escolhas políticas de um Estado é a pressão social por algumas pautas de reivindicação. Uma sociedade passiva e desorganizada tende a ser menos suscetível ao questionamento das decisões e dos encaminhamentos públicos dados pelas entidades governamentais. Por outro lado, a pressão social é capaz e barrar ou reverter quadros pretendidos pelos governos, quando não compactuarem com as expectativas majoritárias daqueles que elegeram esses governantes. Sob essa visão, Shiroma (2011, p. 9) afirma que a compreensão de “o sentido de uma política pública reclamaria transcender sua esfera específica e entender o significado do projeto social do Estado como um todo e as contradições gerais do momento histórico em questão”.

A participação social é uma característica da sociedade democrática e é necessária para que o Estado opere no sentido de construção permanente de um todo coerente e capaz de gerar desenvolvimento e bem-estar, superando a noção de desenvolvimento puramente econômico. Essa perspectiva economicista de gestão foi perceptível durante o século XX no Brasil e trazia consigo uma visão de desenvolvimento ainda associada à ideia de progresso, de

forma que o índice de desenvolvimento dos países passou a ser aproximado ao nível de industrialização dos mesmos. Em consequência disso, os países declarados mais desenvolvidos se tornavam metas para os chamados subdesenvolvidos, mesmo que seus contextos históricos e culturais fossem distantes.

A proposta de progresso se baseia em conceitos do século XIX, sendo indicados por Abbagnano (*apud* HEIDEMANN; SALM, 2010, p.24) em quatro teses: a primeira que prevê a unilinearidade dos eventos naturais e históricos; a segunda de que não podem ocorrer variações nos termos das séries; a terceira de que cada termo incrementa o valor dos anteriores; e a quarta de que regressões são aparentes, constituindo-se como uma necessidade para o progresso maior.

A noção de desenvolvimento associada à perspectiva de bem-estar somente se consolida com o desenvolvimento das ciências sociais e, decisivamente, com a percepção das consequências socioambientais da perspectiva desenvolvimentista anteriormente indicada. A ascensão de valores ambientais e de ideais de desenvolvimento sustentável levaram a mudanças na visão de desenvolvimento material. Essa transformação propiciou também a incorporação do bem-estar no ideal de desenvolvimento, fator que alterou algumas iniciativas para a educação no ideal de Brasil pós-governo militar.

No Brasil, o novo cenário internacional e a saída de um governo ditatorial se tornaram bases para a busca de uma reforma do Estado. O processo de redemocratização iniciado na década de 1980 teria como ápice uma nova Constituição e o crescimento de alguns setores da sociedade civil organizada, ainda que os mesmos fossem desarticulados. Os vínculos orgânicos necessários entre a sociedade civil e a sociedade política eram tênues após um período em que a *política* passara a ser vista de forma negativa. Para Nogueira (2005) ainda que houvesse abertura para a participação, poucas eram as instâncias capazes de se estruturar politicamente a fim de operacionalizar as demandas populares nesse campo.

A reforma prevista seria almejada, mas pouco acionada, uma vez que as perspectivas de sociedade civil e a de Estado não se tornaram claras. Nesse momento, ademais, as relações com a política se tornaram ambíguas: se por um lado a sociedade acreditava no poder reformulador e transformador da política, por outro, desacreditava nas rotinas parlamentares, desconfiava das representações sociais e daqueles eleitos – ainda que

individualmente esperassem que fossem bem-intencionados. Esse cenário não era suficiente para consolidar as bases governamentais e os direcionamentos claros a ser tomados, de forma que o neoliberalismo conseguiu espaço e – ainda sob a visão do desenvolvimento econômico como preceito para o desenvolvimento social – teve início na década de 1990.

Na primeira metade da década de 1990 o terreno econômico passa por diferentes planos e mudanças governamentais, até se aproximar de uma situação de estabilidade econômica com o plano real. Ao mesmo tempo, foi iniciado um processo de privatização que indicou uma perspectiva menos intervencionista do Estado brasileiro nas questões econômicas. Essa divisão econômico não foi acompanhado de reformas no campo social, de forma que a situação da pobreza e da miserabilidade não foram pontos fundamentais na agenda governamental. Ainda assim, para analisar políticas sociais é necessário “considerar não apenas a dinâmica do movimento do capital, seus meandros e articulações, mas os antagônicos e complexos processos sociais que com ele se confrontam” (SHIROMA, 2011, p. 9).

Nesse cenário, as instituições particulares em diversas áreas começam a ocupar as lacunas deixadas pelas instituições públicas. A abertura econômica brasileira ao mercado exterior também trouxe interferências na formulação de políticas públicas, uma vez que para integrar e para ganhar reconhecimento de organismos internacionais, seria necessário compartilhar de padrões, perspectivas e acordos estabelecidos pelos mesmos. Essas influências acabaram por afetar também o campo educacional brasileiro, o qual estava em processo de transformação e atualização com os debates referentes à nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

2.1.3. Educação

O conceito de educação é pensado e proposto há milhares de anos, sempre com base nas perspectivas postas na sua ação e nas expectativas resultantes dessa atividade aos indivíduos a ela submetidos. Inicialmente, cabe destacar a importância da educação como uma forma de que sociedades transmitam a seus descendentes os conhecimentos, hábitos e costumes por ela compilados em seu percurso histórico. Atualmente, a educação que se

propõe na contemporaneidade indica a finalidade superar a perspectiva transmissiva do conhecimento e da cultura, valorizando a construção de saberes.

O debate educacional indica a necessidade de que o sujeito se torne ativo em seu processo de aprendizagem, seja ela em espaços formais ou informais, uma vez que as instituições sociais fazem parte dessa atividade. A família é a primeira instituição a qual o sujeito pertence e nela lhe são introduzidos os primeiros conceitos para a vida social. Instituições religiosas, museus, bibliotecas, parques – todos esses locais podem ser espaços de aprendizagem uma vez que neles há a interação social. A diferença dessas – de modo geral – para o espaço escolar é estruturação daquilo que se propõe ensinar. Mas, cabe destacar que são cada vez mais reconhecidos como espaços de aprendizagem.

Historicamente, é necessário ressaltar o papel que a escola adquire como instituição fundamental no papel de educação, especialmente como consequência de mudanças tecnológicas, culturais e trabalhistas. Conforme analisado por Teixeira (2005), nos últimos duzentos anos, a função da escola é ampliada e recai sobre ela a necessidade de manter a estabilidade social. Aqui surge um desafio à essa instituição, a qual requer elos e parcerias com seu contexto para que funcione efetivamente e contribua para a equidade social.

As instituições educativas apresentam por meio de seu projeto político pedagógico as proposições existentes na legislação educacional, tentando explicitar a intencionalidade do processo educativo. Contudo, ainda que existam objetivos e características explícitas em cada um desses documentos – é necessário ressaltar que a intencionalidade não é plenamente explícita. Isso resulta do fato de que metodologia, métodos, crenças e questões inconscientes fazem parte do ato educativo, o que requer dos educadores uma compreensão mais ampla do papel da educação. Os aspectos da transmissão de valores e de configuração cultural no grupo em que o sujeito está inserido interferem na sua educação, tal qual ocorreu em seus descendentes. Não se trata aqui de definir um determinismo, mas de indicar que aquilo que é construído socialmente influencia implícita ou explicitamente na educação do indivíduo. Esse entendimento é perceptível em Shiroma (2005, p. 9), pela indicação de que as políticas educacionais se adaptam “aos modos de formação técnica e comportamental adequados à produção e à reprodução das formas particulares e organização do trabalho e da vida”.

A educação é capaz de favorecer o desenvolvimento de sujeitos ativos, autônomos e capazes de compreender e pensar sobre seu contexto. Ademais, pode ser um processo impulsionador de construção e de transformação.

Essa visão educacional está proposta explicitamente nos documentos contemporâneos aos quais o Brasil é signatário ou mesmo articulador, com políticas públicas de educação integral, de expansão do ensino superior, do atendimento à educação infantil, de inclusão digital e de participação social no meio escolar. Contudo, cabe analisar o que também está implícito dentro dessas propostas, uma vez que a educação – assim como as políticas públicas – não é composta apenas de teorias, mas requer essencialmente um caráter prático e avaliações para perceber se seus objetivos logram ou não ser alcançados.

2.2. Pressupostos para a elaboração de Políticas Públicas

O objetivo deste tópico é destacar, a partir dos estudos descritos no livro *Políticas Públicas e Desenvolvimento*, alguns daqueles que os autores descrevem como modelos para o estudo das políticas públicas. Dar-se-á o enfoque para dois deles: os modelos institucional e o processual, como contribuições ao estudo das políticas públicas.

Conforme pesquisas bibliográficas, as ciências políticas em geral se valem de modelos para o estudo das políticas públicas, a fim de que se percebam diferentes características das mesmas. Ainda que sejam diversos os modelos, para o entendimento do processo e da formalização dessas políticas, serão enfocados os modelos *institucional* e *processual*.

O modelo institucional destaca que as instituições governamentais são essenciais para a existência de políticas públicas, uma vez que as mesmas as conformam, implementam e fazem cumprir. Segundo esse modelo, são também essas instituições as responsáveis pela caracterização dessas políticas em três aspectos: o de legitimidade, de universalidade e de coerção. Para Dye (2005, *in* HEIDEMANN; SALM, 2010), a *legitimidade* é dada pelo fato de que, ainda que os cidadãos considerem legítimas e mesmo obrigatórias as políticas de associações civis, igrejas, empresas, etc., apenas aquelas governamentais implicam em obrigações legais. A *universalidade* decorre de que as políticas governamentais dizem

respeito a todos os indivíduos da sociedade. Por fim, a *coerção* alude à legitimidade de ações repressivas àqueles que violam as políticas. Dessa forma, o governo é o responsável por essas três possibilidades, percebendo o papel das agências quanto à estruturação, organização, atribuição e funcionalidade.

A relevância dessa perspectiva está no entendimento estrutural dessas políticas, e de que há um governo sistematizando-as. Ademais, a presença ou a ausência de certas instituições favorecem a percepção de como o Estado encara o processo burocrático que favorecerá ou não a efetivação das mesmas. A fim de perceber a composição das mesmas, Dye (2005, *in* HEIDEMANN; SALM, 2010, p. 102) propõe o seguinte esquema:

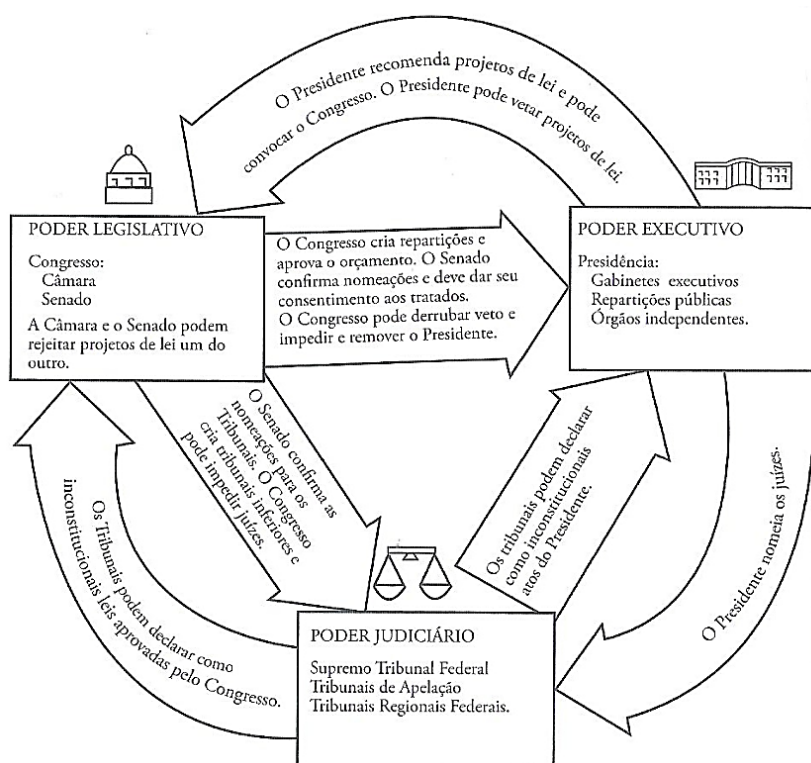


Figura 1 – Gráfico sobre as dinâmicas entre os 3 poderes no desenvolvimento de políticas públicas

A existência dessas instituições e dos três poderes, no entanto, não é condição suficiente para a existência e a efetivação das políticas públicas, sem o entendimento de suas origens, objetivos, resultados e atualizações. Para tanto, o modelo processual é apresentado no texto de Dye. O autor discorre que sob essa visão, demandas sociais levam à formulação de políticas públicas que visem o benefício social do grupo alvo e, em geral, da sociedade como

um todo. Para tal, é necessário que sejam selecionadas algumas demandas de certos grupos sociais para a composição de uma agenda, em que serão encontrados os temas relevantes para o governo. Assim, existem objetivos com essa atividade, os quais devem ser avaliados para a percepção dos erros e dos acertos resultantes daquele investimento. A avaliação é um passo fundamental para que a política seja revista quanto à sua continuidade, alteração ou encerramento, haja vista os esforços empreendidos nas mesmas. Essas são algumas das etapas do chamado *Ciclo de políticas públicas*, que compreende a apresentação daquilo que deve ser realizado – de forma ampla – para a configuração das mesmas. Nesse sentido, existe uma sequência lógica a ser seguida, sendo constituída da seguinte forma (DYE, 2005 *in* HEIDEMANN; SALM, 2010, p. 104):

- | | |
|-----------------------------------|--|
| • Identificar problemas | Tornar manifestas as demandas, para a ação governamental. |
| • Montar agenda para deliberação | Escolher as questões a serem decididas e os problemas a serem tratados. |
| • Formular propostas de políticas | Desenvolver propostas de políticas, para resolver as questões e os problemas. |
| • Legitimar políticas | Selecionar uma proposta.
Articular apoio político para ela.
Transformá-la em lei. |
| • Implementar políticas | Organizar burocracias.
Prestar serviços ou prover pagamentos.
Criar impostos. |
| • Avaliar políticas | Estudar os programas.
Relatar os <i>outputs</i> dos programas governamentais.
Avaliar os impactos dos programas sobre os grupos-alvo e sobre os outros grupos.
Propor mudanças e ajustes. |

Figura 2 – Quadro de sequência lógica do Ciclo de Políticas Públicas

É interessante destacar o rico papel da etapa avaliativa, sob a perspectiva de que incorpora a crítica capaz de promover as mudanças necessárias para que as políticas desenvolvidas sejam renovadas – ou não – e se tornem eficazes e condizentes com a realidade em questão. Nesse sentido, a dinâmica social – condizente com a realidade humana – não

pode ser ignorada, de forma que ao Estado se requer revitalizações, sem que isso gere rupturas na perspectiva de Estado que se almeja em um país.

3. A LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL E O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO

Não serão leis, mas realizações, o de que precisamos. Para que as poucas, mas complexas sugestões, esboçadas nesta ligeira análise do problema cheguem a se efetivar, precisamos não só da reorganização de elementos já existentes, no Brasil, como de trazer elementos novos. Escolas são organizações intelectuais e sociais, que se não podem construir sem as unidades fundamentais para a sua composição. Se o sistema escolar vai ser reconstruído, se para essa reconstrução precisamos, acima e mais do que tudo, de professores, de novos professores, tenhamos o bom senso de ver que eles não podem estar por aí, milagrosamente caídos do céu e esquecidos ou ignorados pela nossa falta de organização. Eles não existem, porque ciência e cultura não são fenômenos de geração espontânea, mas frutos de lenta e laboriosa formação, originados por condições previamente existentes. (TEIXEIRA, 2007, p.51)

3.1. Antecedentes históricos

O desenvolvimento de políticas públicas de educação no Brasil tem um processo histórico que apresenta alguns fatores desfavoráveis a análises de continuidade e de clara avaliação dessas políticas. Em primeiro lugar, é necessário destacar as relações entre o Estado e a sociedade civil e as formas de implementação e desenvolvimento de políticas públicas trazidas no capítulo anterior deste trabalho. Dourado (2011) levanta alguns antecedentes históricos das políticas públicas brasileiras, indicando em especial as políticas de Estado que eram propostas legalmente e, comumente, descontinuadas ou implementadas de forma falha e dispersa.

As políticas públicas da área, segundo pesquisas, são mais articuladas e representativas da perspectiva social a partir da década de 1930. Com relação a essa década é necessário fazer o destaque de dois documentos: o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e a Constituição Brasileira de 1934. Além dos mesmos, cabe destacar aqui a criação em 1931 do Conselho Federal de Educação, hoje Conselho Nacional de Educação.

O documento dos Pioneiros foi um marco educacional no Brasil, uma vez que fora um publicado por intelectuais brasileiros como Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo e Lourenço Filho. Alguns dos signatários do Manifesto já haviam, inclusive, atuado em instituições governamentais e conheciam o sentido e o significado de políticas públicas. O documento defende uma escola laica, obrigatória e pública, com coeducação e qualidade nos processos educativos. Ademais, também traz as importantes discussões sobre o que é a educação, o que se pretende alcançar com ela e sobre a perspectiva de mudança que deveria ocorrer no modelo implementado no país naquele momento. Um importante destaque é o de que no texto encontram-se bases propositivas de um possível plano nacional de educação e de um sistema nacional de educação, condições necessárias para o crescimento nacional em diversas áreas.

A Constituição de 1934 traz uma inovação ao cenário educacional brasileiro ao indicar, pela primeira vez, a necessidade de construção e fixação de um “Plano Nacional de Educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução em todo o território nacional” (BRASIL, 1934 *apud* DOURADO, 2011, p.18). O documento chegou a ser elaborado e encaminhado à Câmara dos Deputados, contudo, sua tramitação e implementação foram cessadas devido ao fechamento do Congresso Nacional, no ano de 1937.

A década de 1940 traz novas prioridades e algumas reformas educacionais, dentre elas a priorização da formação educacional vinculada à profissionalização dos educandos, em especial com os Decretos-Lei n.º 4.073/42 e n.º 6.141/43, respectivamente organizando o Ensino Industrial e o Comercial. A proposta de Vargas era vinculada à busca do crescimento industrial brasileiro, visando à *modernização* nacional e ao crescimento econômico. Ainda que novamente se propusesse a construção de um documento organizador da educação, o mesmo não é consolidado com o fim da Era Vargas e a redemocratização brasileira.

A Constituição de 1946 indicará a criação pela União de uma lei de diretrizes e bases da educação nacional e, com menos destaque, de um Plano Nacional de Educação. Essa LDB terá um processo de tramitação de mais de 10 anos, sendo apenas implantada em 1961, pouco antes ao golpe militar que ocorreria em 1964 e, novamente, traria mudanças educacionais ao país. Por outro lado, é importante destacar que o Plano Nacional de Desenvolvimento, de

Juscelino Kubitschek, pela primeira vez atrelaria educação e desenvolvimento em um programa governamental (Dourado, 2011).

A caracterização tecnocrática da educação no governo militar gerou a degradação da primeira LDB brasileira e, novamente, emerge uma Constituição em 1967. A cada novo modelo de governo, as perspectivas educacionais e a visão/relação que o Estado criaria com o campo educacional e com a sociedade civil mudaria. Os militares trariam políticas de Estado e de governo para a educação brasileira, gerando a possibilidade de que políticas públicas fossem consolidadas e melhor avaliadas. Por outro lado, a educação ficou bastante ligada a uma visão econômica e o projeto de análise e construção de um plano nacional de educação que seria desenvolvido pelo Ministério da Educação foi vinculado a atividades do Ministério do Planejamento. Horta (1997 *in* Dourado, 2011) destaca que o Conselho Federal de Educação foi perdendo centralidade na elaboração do PNE para a Secretaria Geral do Programa Estratégico de Desenvolvimento. Ao CFE caberia apenas verificar e aprovar o documento que lhe seria apresentado.

Ao longo do extenso governo militar a visão economicista da educação foi sendo reiterada e apenas na década de 1980 são mais expressivas as reivindicações de que os direitos sociais fossem efetivados e apartados dos modelos tecnocráticos então desenvolvidos. Com a redemocratização na década de 1980 e o final de anos de diversas mudanças na constituição do Estado e da verticalização do mesmo, a Constituição de 1988 traz uma visão mais apropriada à intervenção e ao cuidado social nas áreas da saúde, cultura e educação.

3.2. Antecessores legais ao Plano Nacional de Educação

3.2.1. Plano Decenal de Educação para Todos

Conforme se pode perceber pelos antecedentes históricos trazidos anteriormente, a visão de política de Estado para a educação seria algo novo para o país. A Constituição Federal de 1988 traz um capítulo específico da educação, indicando a composição de

legislações que amparem e corroborem-na como direito social, além dos entendimentos e princípios que devem ser trazidos pelos documentos que a ela se seguirem.

Com essa nova visão e a participação brasileira no processo de globalização, o país passa a integrar de conferências e cúpulas e a ser signatário de documentos internacionais com ênfase educacional. Dentre elas, está a Conferência Mundial de Educação para Todos (Jomtien, 1990), onde o Brasil se comprometeu com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. O documento seria a base de elaboração de documentos nacionais posteriores. Dentre eles, pode-se analisar o Plano Decenal de Educação para Todos, aprovado pelo governo Itamar Franco.

No ano de 1993 foi publicado pelo então Ministério da Educação e Desporto o Plano Decenal de Educação para Todos. O documento destaca que mesmo de caráter decenal e referente à educação brasileira, não se constitui como Plano Nacional de Educação, uma vez que seu principal objetivo é o de atendimento à meta de eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental em dez anos – ou seja, até 2003.

É importante ressaltar que tal como se propunha mais enfaticamente a reestruturação política no Brasil desde a década de 1980, a reestruturação educacional também era vigente. O documento indica ser um “conjunto de diretrizes de política em processo contínuo de atualização e negociação”, sendo uma das bases para tais mudanças no sistema educacional nacional.

O plano apresenta um breve panorama da situação educacional no país naquele contexto, indicando, por exemplo, que em 1990 apenas 86,9% das pessoas entre 7 e 14 anos estavam na escola (BRASIL, 1993, p. 19). Trazendo questões econômicas para o debate social, aponta que o patamar de industrialização e de modernização no país alcançavam altos níveis, mas chegavam a pontos de esgotamento nos modelos vigentes de crescimento e de transformação econômicos. A solução se daria pela superação de obstáculos como o da redução de desigualdades regionais e de concentração de renda, processos recorrentes na história brasileira.¹

¹O longo período de recessão e de instabilidade econômica trouxe, como consequência, níveis crescentes de desigualdade social e regional, fazendo do Brasil um dos países mais perversos em distribuição de renda do

Outro impasse apresentado no documento se refere à qualidade da educação. Ainda que a oferta de ensino fundamental houvesse sido relevante, a forma como esse atendimento estivera ocorrendo era insatisfatória, numa expansão em número, mas não necessariamente em qualidade. A educação rural, por exemplo, apresentava escolas com quatro turnos diários e, ainda assim, indicava-se que “cerca de 180 mil escolas que não contam com os equipamentos e materiais mínimos para efetivação do ensino; essas escolas atendem apenas a 25% do total de alunos e situam-se, em sua maioria, na zona rural”.

Sob esse contexto, cabe trazer uma fala de Anísio Teixeira em oportunidade que foi convidado, em sete de julho de 1952, a participar de um debate na Comissão de Educação e Cultura na Câmara dos Deputados sobre o Projeto de LDB que seria aprovado em 1961. Ao se referir ao momento vivido pela educação secundária naquele momento – década de 1950 –, coube a perspectiva que também caberia no cenário da década de 1990 para a educação como um todo. Naquele momento, Teixeira (2005, p. 256-257) questiona

E o reconhecimento pelas autoridades oficiais que significa? Significa que as formalidades de matrícula, de registro, de tempo e de exames foram cumpridas. Mas o aluno aprendeu, *se educou*, realmente *se formou* está apto a fazer o que deve fazer?

Os problemas materiais nas instituições são indicados em outros momentos no texto, mas não são os únicos alvos de crítica. Com relação à formulação das políticas públicas, há também a crítica às “concepções equivocadas de reformas educacionais e da elaboração de projetos sem consistência operacional” (BRASIL, 1993, p. 27), em alguns casos apontando para a falha de percepção real de um sistema de ensino. Sobre a forma de condução dessas políticas, há uma falha grave bastante relacionada à formulação de políticas de governo: a

continente — os 10% mais ricos concentram mais da metade da renda nacional. O número de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza absoluta aumentou de 29,5 para 39,2 milhões, estando a maior parte deste contingente concentrada na Região Nordeste (56%) e nas regiões metropolitanas. Medidas adotadas nos últimos anos buscam o ajustamento à concorrência por meio da compressão de salários, deixando de promover a redistribuição de renda pela via salarial e exigindo a incorporação de crianças e jovens, na faixa escolar, ao mercado de trabalho.

A iniquidade na oferta de oportunidades sociais, associada à elevada concentração de renda e patrimônio, inibe o exercício da participação e faz emergir vários tipos de cidadania. Além de existir nas cidades enorme contingente de cidadãos com escassa vivência de direitos políticos básicos, as instituições canalizadoras da participação rearticulam-se com lentidão para conduzir a novas possibilidades de um jogo político pluralista.

Tal situação favoreceu formas clientelistas de condução do sistema político e da administração pública, o que limitou ainda mais a consolidação de instituições e padrões de conduta efetivamente democráticos. Isto ocorreu apesar de significativos avanços — ainda que pouco orgânicos — na intensidade e extensão da participação sócio-política. (BRASIL, 1993, p. 20)

descontinuidade. Políticas e projetos são interrompidos, cancelados ou reiniciados sem que uma avaliação seja feita, ou seja, sem que sejam percebidos os resultados daquela ação, o que gera um rompimento conceitual no entendimento do ciclo de políticas públicas.

Apontadas tais dificuldades e barreiras, o documento corrobora aquelas de coerência entre as diferentes metas governamentais, quando postas em prática de maneira isolada. Dessa forma, há ainda a apresentação da dificuldade de permanência e de efetivação da aprendizagem daqueles que ingressam nas instituições de ensino. A evasão escolar e a defasagem idade-série eram reconhecidas e vistas como algo a ser enfrentado dentro das metas do documento. Fica explicitado, por fim, que “o sistema educacional vem mostrando incapacidade de associar o acesso, a permanência com qualidade e equidade para uma clientela afetada por profundas desigualdades sociais” (*ibidem*, p. 33).

Composto por 8 objetivos e 12 metas globais, o PDE já estabelece a participação do público e do privado no ensino e traz a proposta de que se alcance 5,5% da aplicação do PIB na educação. Há outras metas quantitativas – como a ampliação do atendimento da educação infantil e da modalidade EJA – e qualitativas no documento – “dotar todas as escolas de ensino fundamental, urbanas e rurais, estaduais e municipais, de condições básicas de funcionamento” (*ibidem*, p. 43) –, mas há falhar na determinação dos meios. Os objetivos e metas que deveriam ser sistematizados nas linhas de ações – são enfraquecidos pela amplitude destas, como se pode perceber naquela referente à definição de padrões básicos de qualidade, indicando que “todas as escolas deverão ter garantidas as condições básicas de oferta, a serem definidas e pactuadas pelos diversos níveis de governo, para assegurar ambiente apropriado ao desenvolvimento do processo de ensino”.

Ainda com relação à participação da sociedade na educação, existe a previsão de parcerias entre Estados e a sociedade civil, sendo indicado que caberá aos governos, coletivamente, “definir e especificar o papel de cada entidade representativa da sociedade civil e das entidades governamentais e não-governamentais” (*ibidem*, p.53). Ainda que esteja constitucionalmente prevista a participação da sociedade civil na educação nacional – e a esta também deve caber tal função – é necessário analisar os riscos de que esse papel não recaia principalmente sobre instituições particulares e ONGs. As décadas seguintes mostram um alargamento de participação e de condução de atividades educacionais por particulares e

entidades sem fins lucrativos, além de criações de sistemas de bolsas de estudo em instituições privadas de ensino nos diferentes níveis e modalidades escolares. Cabe destacar que já é possível perceber a visão neoliberal no campo educacional, a qual terá consequências diversas, especialmente visíveis no ensino superior.

Por fim, o documento traz dois momentos relevantes: um grupo de propostas brevemente apresentadas, mas que reiteram os objetivos estabelecidos, e a *Declaração Mundial sobre Educação para Todos*. A importância desses materiais está na indicação de quais os objetivos e as bases que constituem esse documento. Dentre as propostas está reafirmação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), sob o fim “de aferir a aprendizagem dos alunos e o desempenho das escolas de primeiro grau e prover informações para avaliação e revisão de planos e programas de qualificação educacional” (ibidem, p. 59). Ademais, são indicados programas voltados à educação à distância – já como sistema de ensino – e à capacitação de professores e gestores escolares.

Com relação à Declaração, mostra-se um posicionamento estratégico nacional frente a outros Estados e organismos internacionais que favorecerão o ingresso de capital e de investimentos no país – para questões além das educacionais. A vinda e a reformulação de ações positivas em outros países são bastante interessante num sistema educacional público que viera perdendo credibilidade frente à sociedade brasileira, contudo, em alguns casos tratou-se apenas de importação de modelos e políticas de forma pouco crítica. É fundamental ressaltar que o documento não foi um marco referencial no governo que se seguiria ao de Itamar Franco, o de Fernando Henrique Cardoso, marcando mais uma vez o rompimento e a descontinuidade das políticas públicas na área de educação.

3.2.2. A Construção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.398/96: alguns enfoques

Em 1996, após 8 anos de sua previsão legal, a LDB é conformada com a participação de diversos segmentos da sociedade brasileira. Há diversas discussões sobre a forma como esse processo ocorreu e sobre a incomum tramitação que envolveu a Lei, sendo ao final atribuída a seu relator, o Senador Darcy Ribeiro.

Cabe ressaltar que a construção da LDB nos anos 80 teve longos debates calorosos que ocorreram em pelo menos 40 audiências públicas na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e, em 1989, é apresentado o 1º Substitutivo ao documento, incorporando também projetos parlamentares, sendo Jorge Hage o seu relator. O Substitutivo tem o suporte de entidades defensoras do ensino público, de forma que instituições aproximadas do ensino privado – confessionais ou não – apresentaram alguns sinais de desaprovação. Para Oliveira (2002, p.3), nesse momento “os defensores do ensino privado criticam de forma contundente e pública, por meio de artigos em jornais de grande circulação, esse substitutivo chegando a considerá-lo uma proposta de inspiração socialista”.

Tal qual em diversos documentos em processo de constituição – em especial aqueles no campo educacional, que elucidam os diversos conflitos sociais existentes – há a apresentação de emendas e sugestões da sociedade civil, gerando um segundo substitutivo em 1990. Ainda no Plenário da Câmara, para o novo documento, mais de 1000 emendas são apresentadas e o mesmo retorna à Comissão de Educação, Justiça e Finanças para ser avaliado e pensado frente à emergência de tantas questões.

Em 1993, é enviado ao Senado o novo substitutivo do documento originado na Câmara (PLC nº 101/93), agora tendo como relator o deputado Cid Sabóia. Após receber emendas e ser objeto de novas audiências públicas, o documento se torna parte da Ordem do Dia no Senado já no ano de 1995. O mesmo é reenviado em março deste ano para a Comissão de Educação, Justiça e Cidadania e é considerado inconstitucional.

O documento final da LDB é aprovado em 20 de dezembro de 1996, sob o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso e sendo ministro da educação Paulo Renato de Souza. Composta por 92 artigos dispostos em nove títulos, a lei se encarrega de instituir as diretrizes e as bases da educação brasileira – inclusive prevendo e indicando documentos complementares a mesma. Após os diversos debates sobre a legislação em questão, pode-se reconhecer que as bases dos princípios educativos e, implicitamente, suas finalidades podem ser percebidas no terceiro artigo, o qual estabelece que

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas;

IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;

V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

VII - valorização do profissional da educação escolar;

VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino;

IX - garantia de padrão de qualidade;

X - valorização da experiência extra-escolar;

XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.
(BRASIL, 1996)

Esses princípios são objetos de trabalho no decorrer do texto, tais como outras questões como os papéis cabíveis à União, aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal e, reiterando o artigo 205 da Constituição Nacional de 1988, a corresponsabilidade da família na Educação, constante no artigo segundo da LDB. Cabe ressaltar que Cabe ressaltar que, conforme nossa pesquisa, alguns estudiosos destacam a inversão de ordem entre a LDB e a Constituição Federal no concernente ao papel da educação como um dever. O documento de 1988 determina no referido artigo que “A educação, direito de todos e dever do **Estado** e da **família**”, enquanto a LDB tem em sua redação “A educação, dever da **família** e do **Estado**”. Este, contudo, é apenas um dos diversos pontos a que se fazem críticas nessa lei diretoria do processo educacional brasileiro.

Ainda sobre o segundo artigo, no mesmo é explicitado o papel proposto à educação como “inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988). Percebe-se que há uma visão liberal e, ao mesmo tempo, social-cidadã nessa finalidade, uma vez que se fala em solidariedade, cidadania, liberdade e pleno desenvolvimento. Contudo, esse trabalho de integração com o

mundo do trabalho ainda é incompleto, como se pode perceber pelos estudos educacionais na área de Orientação Profissional. A área geralmente é mais atuante nos anos finais no Ensino Médio, especialmente para aqueles que desejam tentar ingressar em cursos superiores. Ademais há a questão do acesso do orientador profissional dentro das escolas – atuante de forma contínua e dentro de um programa educacional – e a questão do acesso à educação continuada em nível superior ou não. Sobre esse entendimento, é possível compreender que “como o acesso à universidade e à orientação profissional não é amplamente democrático, nesse cenário há necessidade de ampliação do atendimento nas redes da Educação e Trabalho e de avaliação e aperfeiçoamento das práticas instituídas” (MELO-SILVA; LASSANCE; SOARES, 2004, p.32).

É necessário destacar que a LDB de 1996 traz um avanço em relação às leis anteriores, definindo a necessária expansão da obrigatoriedade de ensino. A educação básica agora é compreendida da educação infantil ao ensino médio, devendo este último segmento ser progressivamente expandido. A educação infantil e o ensino superior seguem sem o caráter de obrigatoriedade, mas no caso do primeiro nível sua oferta pública deve ocorrer – existindo brecha legal para parceria e bolsas com entidades particulares.

Os pontos mais criticados pelos estudiosos do documento, tal como Saviani (2010), localizam-se na configuração organizacional da educação nacional, indicada na LDB como “sistemas de ensino”. Assim como se percebeu a abertura às instituições privadas e à iniciativa privada na atuação educacional, esta expressão reitera o formato não sistemático ou orgânico pretendido para a educação nacional. O autor supracitado afirma que a não conformação de um Sistema Nacional de Educação decorreu da perspectiva estatal que ocorria naquele contexto: o de diminuição da ação estatal em alguns contextos, mesmo que essenciais à sociedade. Saviani entende que

a organização do Sistema Nacional de Educação foi inviabilizada pela interferência governamental, que preferiu uma LDB minimalista para não comprometer sua política educacional que promovia a desresponsabilização da União com a manutenção da educação, ao mesmo tempo em que concentrava em suas mãos o controle, por meio de um sistema nacional de avaliação do ensino em todos os seus níveis e modalidades. (*ibidem*, p. 776)

Faz-se necessário destacar que não se indica aqui a necessidade de existência de um modelo único e centralizador da educação, mas de uma perspectiva organizacional de *um* sistema nacional de educação e de um modelo de avaliação da mesma com caráter não apenas quantitativo, mas principalmente qualitativo.

A palavra *qualidade* é encontrada dez vezes no texto da Lei em questão, contudo, é apresentado em referência a padrões e a buscas do mesmo no atendimento e na pesquisa desenvolvidos na área educacional. O termo, no entanto, não é clarificado ou definido pela lei, nem tampouco é indicada uma referência basilar para tal entendimento, conferindo-lhe, assim, um caráter subjetivo e, portanto, de mais difícil grau de avaliação.

Sobre a caracterização das formas, o documento identifica a existência dos níveis e das modalidades de ensino existentes no país. Os níveis referem-se às diferentes etapas educacionais possíveis, abrangendo a educação básica e o ensino superior, cada qual sendo tratado em um capítulo da legislação em questão. Quanto a suas modalidades, suas possíveis apresentações, existem o ensino regular, a educação especial, a profissional, a rural, a indígena e à distância. O reconhecimento da existência de várias modalidades é um importante para a compreensão das várias possibilidades educacionais existentes e, ademais, a sua especificação legal em tese beneficia sua aplicação. No caso da educação especial, há um importante papel na LDB que prevê que essa modalidade ocorra pelo viés da inclusão, especialmente após a participação do país na Conferência Mundial de Educação Especial (Salamanca, 1994).

Em seu artigo 9º, parágrafo I se lê que é dever da União “elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os Municípios”. Percebe-se que o Plano é aqui reiterado é explicitado, tal qual a LDB também fora na Constituição de 1988, dentre outras percepções referentes naquele sobre os Planos Curriculares Nacionais. Outros documentos surgiriam para dar suporte à LDB e ao PNE, mas não se percebe aqui o preâmbulo legal a um documento que surge na década seguinte e que em alguns momentos se confundiria com o documento central deste trabalho.

4. O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO: IMPLICAÇÕES NO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

4.1. Anos 2000: avanços e retrocessos educacionais

Na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade ao da educação. Nem mesmo os de caráter econômico lhe podem disputar a primazia nos planos de reconstrução nacional. Pois, se a evolução orgânica do sistema cultural de um país depende de suas condições econômicas, é impossível desenvolver as forças econômicas ou de produção, sem o preparo intensivo das forças culturais e o desenvolvimento das aptidões à invenção e à iniciativa que são os fatores fundamentais do acréscimo de riqueza de uma sociedade. (Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, 2010).

4.1.1. Plano Nacional de Educação 2001/2010

Falar sobre a elaboração e a construção do Plano Nacional de Educação (PNE), como no caso de qualquer política pública, remete aos modelos e aos debates das relações entre Estado e sociedade discutidas nos capítulos anteriores deste trabalho. Tal qual ocorrera com a LDB de 1996, o PNE também contou com a possibilidade e a proposta de participações de grupos sociais em sua elaboração. No caso da LDB, a proposta que apresentou mais reflexões da sociedade foi superada por um documento paralelo – aqui o do Executivo. Bollmann (2010) debate em seu trabalho o desenvolvimento do *Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira* e ratifica, neste contexto, a importância do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública desde a construção da LDB.

Esse Fórum é composto por entidades científicas, sindicais e estudantis, de especialistas de educação e de gestores e de administradores educacionais (em nível de educação básica e de ensino superior). No início da década de 1990, eram contabilizadas mais de 20 entidades compositoras do Fórum. A proposta fundamental do grupo se caracterizava pela busca por uma escola pública, gratuita, laica e de qualidade para todos – sem a valorização dos sistemas de bolsas que acabaram sendo validados pela LDB e expandidos na

educação infantil e no ensino superior. Essa defesa se baseava em uma percepção das mudanças do capitalismo e do neoliberalismo e seus reflexos em países em desenvolvimento. Era perceptível que a influência da globalização e dos organismos internacionais chegara à educação e, na década de 1990, isso ficou claro pelas leis e decretos instituídos no campo educacional, que acabaram por favorecer o ensino privado no país (BOLLMANN, 2010).

Nesse contexto, são iniciados em 1996 congressos organizados por diversas entidades e pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, chamados de Congresso Nacional de Educação (CONED). Em 1997, o II CONED conta com a participação de aproximadamente seis mil pessoas, e, com a aprovação da maioria delas, é conformationado o documento PNE – Proposta da Sociedade Brasileira. O mesmo é entregue ao Congresso Nacional naquele ano e, conforme indicado por Bollmann (2010, p. 673), é “transformado em projeto de lei, recebeu o número PL 4155/1998. E, somente depois disso, o governo Fernando Henrique Cardoso apresentou seu Plano, como já o fizera na LDB”.

O artigo 214 da Constituição prevê a criação do PNE e a LDB reitera essa determinação legal, prevendo no artigo 87², nas Disposições Transitórias, que uma proposta do mesmo deveria ser encaminhada pela União ao Congresso Nacional em um ano. Duas propostas paralelas efetivamente chegaram ao Congresso Nacional, a primeira da Sociedade Civil e a segunda pelo Executivo. A primeira fora encaminhada após debates envolvendo a sociedade brasileira, que por meio dela apresentava suas necessidades e solicitações ao Estado. A segunda proposta apresentava uma concepção aproximada às políticas de governo e às particularidades daquela gestão, inclusive sob a base neoliberal presente naquele momento do Estado brasileiro. Sob as bases para a conformação dessa proposta, encontra-se na Lei 10.172/01, que aprova o Plano Nacional de Educação, que:

Em 11 de fevereiro de 1998, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional a Mensagem 180/98, relativa ao projeto de lei que "Institui o Plano Nacional de Educação". Iniciou sua tramitação na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 4.173, de 1998, apensado ao PL nº 4.155/98, em 13 de março de 1998. Na

² O Título IX, das Disposições Transitórias, indica no artigo 87 que “É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei. § 1º A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos”.

Exposição de Motivos destaca o Ministro da Educação a concepção do Plano, que teve como eixos norteadores, do ponto de vista legal, a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, e a Emenda Constitucional nº 14, de 1995, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Considerou ainda realizações anteriores, principalmente o Plano Decenal de Educação para Todos, preparado de acordo com as recomendações da reunião organizada pela UNESCO e realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1993. Além deste, os documentos resultantes de ampla mobilização regional e nacional que foram apresentados pelo Brasil nas conferências da UNESCO constituíram subsídios igualmente importantes para a preparação do documento. Várias entidades foram consultadas pelo MEC, destacando-se o Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME. (BRASIL, Lei nº 10.172/01)

Cabe ressaltar que, uma vez que as visões de governo se sobrepõem, há um rompimento com a proposta real que existiria para o PNE uma vez que deve se constituir como uma política de Estado tanto pelas metas que visa alcançar como pelas concepções e características que o embasam, dentre elas a duração decenal. É perceptível também que o documento busca respaldo em documentos e conferências internacionais e de organismos multilaterais e, cronologicamente, depois indica a participação de entidades nacionais e com respaldo social.

No início de 2001 entra em vigor o I Plano Nacional de Educação³ brasileiro, sendo proposto para vigorar até 2010 com duas atividades avaliativas oficiais no decorrer do decênio. As avaliações visariam reformulações e reorientações que se fizessem necessárias no desenvolvimento das atividades para promover o alcance das metas. Ademais, cabe ressaltar que o ciclo de políticas públicas – conforme apresentado no primeiro capítulo – indica a requisição dessa atividade a fim de avaliar como se emprega o orçamento, como se realiza a gestão e quão necessário é rever/atualizar o caminho escolhido para que os objetivos do trabalho sejam alcançados.

O documento final foi composto por 295 metas distribuídas em modalidades, segmentos e categorias da seguinte forma: 26 para a Educação Infantil, 30 para o Ensino Fundamental, 20 para o Ensino Médio, 35 para a Educação Superior, 26 para a EJA, 22 para a Educação a Distância, 15 para a Educação Tecnológica e Profissional, 28 para a Educação Especial, 21 para a Educação Indígena, 28 para o Magistério da Educação Básica e 44 de

³ Neste trabalho será indicado I Plano Nacional de Educação (I PNE) como aquele que abrangeu o período de 2001 – 2010 e II Plano Nacional de Educação (II PNE) como o documento ainda em tramitação, conhecido como PNE 2011 – 2020.

Financiamento e Gestão. Em cada um dos 11 títulos suprareferidos há a apresentação de um diagnóstico e de um conjunto de diretrizes precedentes às metas. Compostos por tabelas e dados quantitativos e qualitativos, o documento se propõe a indicar o terreno em que se constituirão as metas e onde as mesmas deverão atuar. Cabe destacar que na elaboração do documento existiam 5 atividades prioritárias: 1. Garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino; 2. Garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram; 3. Ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino – a educação infantil, o ensino médio e a educação superior; 4. Valorização dos profissionais da educação; 5. Desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino (BRASIL, Lei nº 10.172/01).

As proposições das entidades bem como das reuniões precedentes à criação da versão da União sobre o documento foram consideradas em proposta inicial, mas de maneira pouco relevante pelos motivos políticos anteriormente indicados. Dessa forma, a apreensão e a efetivação do PNE foram prejudicadas. Ademais, o Executivo federal não configurou o PNE como um epicentro no desenvolvimento de ações e de políticas governamentais para a educação (DOURADO, 2010). Ainda para Dourado (2010, p. 686), “o PNE foi secundarizado nos processos de gestão e decisão no âmbito do Executivo federal e não se corporificou em efetivos planos decenais de educação, nos âmbitos municipais e estaduais, como previsto na legislação”.

O documento final contou com nove vetos presidenciais, dentre eles o que se referia à questão que viabilizaria o cumprimento de outras metas. A proposta da sociedade civil era a de que 10% do PIB fossem aplicados na educação, contudo, a versão final apresentava um novo índice de 7% do PIB – o qual seria alcançado progressivamente durante o decênio – destinado à educação. Essa meta foi vetada e, no decênio em questão o investimento não chegou a 6% do PIB (para mais detalhes, observar os anexos deste trabalho). Uma das consequências é a de que as propostas feitas em relação à ampliação do atendimento educacional e de qualidade da educação não puderam ser alcançadas claramente – como no

caso da educação infantil⁴, cujos índices ficaram bem abaixo das propostas realizadas, conforme a avaliação do PNE feita até o 8º ano de sua implementação (BRASIL, 2010, p. 38-39).

Aqui cabe, para ilustrar a análise das metas, a apresentação de alguns dos resultados encontrados na avaliação anteriormente indicada. Como o documento foi elaborado segundo cada uma das metas, apresentando os índices que favorecessem sua análise, compete aqui trazer alguns dos resultados. Primeiramente, serão demonstrados os níveis alcançados na meta de ampliação da educação infantil. A meta 1 pretendia “atender, em cinco anos, a 30% da população com até 03 anos de idade e 60% da população de 4 a 6 anos (ou 4 e 5 anos); e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos”. Com base nessa proposta, a avaliação de 2008 indica (*ibidem*, p. 38):

Indicadores que contribuem para o monitoramento da meta ²										
Indicador	1. Taxa de frequência à escola da população de até 3 anos. 2. Taxa de frequência à escola da população de 4 a 6 anos.									
Evolução do Indicador	Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	1	9,4	10,6	11,7	11,7	13,4	13,0	15,5	17,1	
	2	61,2	65,6	67,0	68,4	70,5	72,0	76,0	77,6	

2. Fonte: Inep. Os dados referentes às 25 metas da educação infantil foram sistematizados pelo Inep, cf. consta em sua publicação interna: “Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2005”, vol. 1 e na planilha de atualização de dados, também feita pelo Inep, no ano de 2008, especialmente por solicitação da equipe de consultores.

Figura 3 – Tabela de indicadores de acompanhamento da Meta 1 da Educação Infantil do PNE 2001 - 2010

A meta 1, na verdade, já se encontrava suprida no índice referente à população atendida de 4 a 6 anos na educação infantil, uma vez que em 2000 já havia o atendimento de

⁴ Meta 1: Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população com até 03 anos de idade e 60% da população de 4 a 6 anos (ou 4 e 5 anos); e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos.

mais de 60% dessa população. Já no concernente aos educandos de 0 a 3 anos, percebe-se que a mesma não foi alcançada em seu primeiro estágio e tampouco no segundo. Ademais, a ampliação deste nível de ensino não ocorreu com base em instituições públicas, mas nas instituições particulares a partir de convênios e bolsas oferecidas.

Outra questão deve ser evidenciada no tocante ao atendimento dessa meta: ainda existe desigualdade no atendimento da mesma. O documento assinala que a expansão da educação infantil

não tem sido alcançada de modo uniforme em todas as regiões e em todos os municípios brasileiros, persistindo diferenças entre diferentes etnias, classes sociais, cidade e campo, dentre outros, como mostram os dados do Inep. Também, há que assinalar que sua expansão se faz, principalmente, em tempo parcial, em desacordo com o proposto na meta 18. (*ibidem*, p. 39)

No que se refere à ampliação do atendimento no ensino fundamental, cabe adiantar que os índices se aproximam do resultado da meta, em relação à taxa de atendimento, conforme indicado no quadro abaixo (*ibidem*, p. 104)

Indicadores que contribuem para o monitoramento da meta										
Indicador	1. Taxa de frequência à escola da população de 7 a 14 anos. 2. Índice de adequação idade/anos de escolaridade de 9 a 16 anos.									
Evolução do Indicador	Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	1.	94,5	96,5	96,9	97,2	97,1	97,3	97,6	97,6	
	2.	0,61	0,64	0,67	0,70	0,71	0,72	0,73	0,72	

Figura 4 – Tabela de indicadores de acompanhamento da Meta 1 do Ensino Fundamental do PNE 2001 – 2010

Se por um lado a taxa de frequência é alta, três problemas ainda merecem destaque: o analfabetismo (funcional ou não), a evasão escolar e a defasagem idade série nesse nível educacional. Dados do Censo de 2010 indicam que 6,5% das crianças de 10 anos de idade não sabiam ler ou escrever – o índice não inclui o analfabetismo funcional. Em 2010 o índice chegava a 9,6% da população. Já na análise de permanência, o documento informa que “o

número de alunos que chega a essa etapa e não a conclui (46,5%), assim como a ampliação do índice de evasão, que passou de 4,9%, em 2000, para 6,9%, em 2005” (*ibidem*, p. 105).

Com relação ao ensino médio, não há uma meta de atendimento tão objetiva quanto nos níveis anteriores. O documento apresenta que, conforme parte da proposta da meta 1, a razão entre ingressos no ensino médio e concluintes do ensino fundamental aumentou. As metas nessa modalidade de ensino foram mais voltadas à infraestrutura e qualidade de espaços, materiais e ensino.

Uma questão preocupante nos índices apresentados nesse nível de ensino é o recuo de algumas taxas que indicariam melhorias na educação. Alguns desses índices são: “crescimento das taxas de repetência (de 18,6%, em 2000, para 22,6%, em 2005) e de evasão (de 8,05%, em 2000, para 10,0%, em 2005) e do tempo médio esperado para a conclusão (de 3,7%, em 2000 para 3,8%, em 2005)” (*ibidem*, p. 185).

O ensino superior, já fora do tempo de escolarização obrigatória, traz propostas voltadas à melhoria de índices de ingresso de estudantes a esse nível (especialmente entre jovens de 18 a 24 anos) e de modelos de gestão. Uma das metas propunha que ao menos 40% da oferta de vagas para o ensino superior se desse em instituições públicas. Apesar de ter sido vetada, a meta é interessante na análise do crescimento quantitativo de Instituições de Ensino Superior (IES) particulares. Um importante fator na mudança na oferta decorreu de ampliações de vagas na educação à distância, do aumento de instituições particulares de ensino e dos sistemas de bolsas desenvolvidos no país. Dessa forma, o aumento na oferta de vagas de IES públicas, em relação ao quantitativo total, foi decrescente.

Outro dado que deve ser discutido são os índices de analfabetismo na população com 15 anos ou mais, considerando-se que este é um estigma na educação brasileira cuja proposta de superação vem de programas, projetos e leis desde o século passado. Sobre essa questão, é necessário destacar que no período de vigência do PNE, segundo os censos de 2000 e de 2010, houve uma redução dos índices de analfabetismo entre a população indicada, a qual passou de 13,6% em 2000 para 9,6% em 2010. Algumas falhas devem ser apontadas nesse quesito, uma vez que no Semiárido brasileiro o índice ainda alcança 24,3% da população de 15 anos ou mais (IBGE, 2011, p.56).

Dado proeminente é revelado pelo Censo Demográfico de 2010 que apresenta a oferta de EJA em municípios brasileiros, segundo os percentuais de analfabetismo neles encontrados. É possível constatar que 10,3% dos municípios brasileiros não apresentam esta modalidade educativa, sendo que 48,2% deles apresentam mais de 10% de sua população com idade maior ou igual a 15 anos analfabeta. A tabela extraída do documento *Indicadores sociais municipais: uma análise dos resultados do universo do Censo Demográfico 2010* (*ibidem*, p. 60) é a seguir trazida para ilustrar esse contexto:

Número de municípios, total e sem oferta de Educação de Jovens e Adultos - EJA, segundo as classes de taxas de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade - Brasil - 2010		
Classes de taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade (%)	Número de municípios	
	Total	Sem oferta de Educação de Jovens e Adultos - EJA
Total	5 565	574
0 a 10	1 978	297
10 a 15	1 121	160
15 a 20	604	57
20 a 25	558	28
25 a 30	630	20
Mais de 30	674	12

Fontes: IBGE, Censo Demográfico 2010; e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, Censo Escolar 2010.

Figura 5 – Tabela do Número de municípios, total e sem oferta de Educação de Jovens e Adultos – EJA, segundo classes de taxas de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade (Brasil, 2010)

O documento avaliativo divulgado pelo INEP, anteriormente indicado, é extenso e as análises das metas são feitas a partir da apresentação de indicadores e de projetos vinculados às metas. É interessante destacar que alguns dos indicadores não tem continuidade ou não foram desenvolvidos integralmente no período analisado, indicando falhas nos processos avaliativos propostos pelo e para o PNE. Em síntese, é possível apresentar a fala de Dourado (2010, p. 686), ao afirmar que

Todos esses indicadores sinalizam para limites à educação nacional, traduzidos na proposição e materialização das políticas e do Plano, bem como os relacionados com a não regulamentação do regime de colaboração e com os marcos adotados para gestão e financiamento da educação nacional.

Como consequência dos resultados apresentados pelas avaliações e das reais prioridades governamentais daquele contexto político, foi desenvolvido um Plano que em sua proposição descritiva daria suporte ao PNE. Esse documento, implementado no governo Lula no ano de 2007 foi chamado de Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

4.1.2. Plano de Desenvolvimento da Educação - 2007

O Plano de Desenvolvimento da Educação foi elaborado e aprovado em 24 de abril de 2007 no governo de Luiz Inácio Lula da Silva e pelo ministro educacional Fernando Haddad sob a proposta de favorecer o cumprimento e a superação das metas propostas no e do próprio PNE. Conforme indicado no próprio documento, o mesmo

pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação. É bem verdade (...), que o PDE também pode ser apresentado como plano executivo, como conjunto de programas que visam dar consequência às metas quantitativas estabelecidas naquele diploma legal, mas os enlaces conceituais propostos tornam evidente que não se trata, quanto à qualidade, de uma execução marcada pela neutralidade. Isso porque, de um lado, o PDE está ancorado em uma concepção substantiva de educação que perpassa todos os níveis e modalidades educacionais e, de outro, em fundamentos e princípios historicamente saturados, voltados para a consecução dos objetivos republicanos presentes na Constituição, sobretudo no que concerne ao que designaremos por visão sistêmica da educação e à sua relação com a ordenação territorial e o desenvolvimento econômico e social. (MEC, 2007, p.7)

O PDE foi desenvolvido como um conjunto de ações que visariam melhoras no campo da educação, em especial no concernente à qualidade da educação, com ênfase na educação básica. O Plano, assim como o PNE, tem duração plurianual (quinze anos) e intenciona a superação de questões sociais e estruturais que perpassam os educandos e os processos educacionais.

O documento é elaborado com base em quatro eixos: educação básica, educação superior, educação profissionalizante e alfabetização. Dentro dessas perspectivas, não traz metas explícitas como o PNE, mas discussões de ideias e dos contextos em que se darão a

intervenção. Uma interessante característica do Plano é que o mesmo faz alterações em formas de financiamento da educação – como no caso do ProInfância e do Fundeb – e em indicadores oficiais – como no caso da transformação da Prova Brasil e do censo escolar em um novo indicador, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Ainda sobre o financiamento educacional, é relevante destacar que o documento de apresentação do PDE, *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*, traz o questionamento dos valores aplicados em educação como uma questão fundamental para a promoção real e qualitativa da mesma. Há aqui uma crítica à visão economicista da educação e a medidas governamentais anteriores que desvincularam participações percentuais do PIB à educação. O documento faz uma crítica ao valor aproximado de 4% do PIB investido na educação presente naquele contexto. No texto do documento referenciado existe a indicação de que para a superação das dificuldades e barreiras construídas e mantidas nas décadas anteriores, seria necessário investir entre 6% e 7% do PIB na educação.

Outra questão tratada no documento é a de visão sistêmica da educação, buscando enlaces desde a educação infantil até a pós-graduação. Há aqui o a tangência da questão que fora desenvolvida na proposta de PNE da sociedade civil: a criação de um Sistema Nacional de Educação (SNE). O documento apresenta também os suportes necessários à criação do SNE sendo “sistema nacional de avaliação, sistema nacional de formação de professores e regime de colaboração” (MEC, 2007, p.45). É importante ressaltar que embora tais destaques sejam pontuados, o documento não avança no sentido de discutir como esses investimentos poderiam ser claramente consolidados e, tampouco, é discutida a forma como seria possível iniciar a tramitação e a consolidação do SNE.

Dentre os programas e ações do PDE, alguns são citados a seguir para que se perceba a forma como a visão do mesmo é ampla: (1) Gestão – Mais Educação (educação integral), Prouni (acesso ao ensino superior), Olhar Brasil, Brasil alfabetizado (EJA), Programa Dinheiro Direto na Escola; (2) Infra-estrutura – Proinfância, Caminho da Escola, Luz para todos, Inclusão digital, Biblioteca na escola; (3) Avaliação – Provinha Brasil e Gosto de Ler; e (4) Magistério – Pós-graduação e Piso salarial de professores.

O PDE é amplo em sua atuação e, conforme se percebe na leitura de suas propostas, mas segundo análise de alguns especialistas não. Sobre essa articulação, a análise de Dourado (2010, p. 687-688) é sintética ao afirmar que

Com efeito, o PDE dá como pressupostos o diagnóstico e o enunciado das diretrizes, concentrando-se na proposta de mecanismos que visam à realização progressiva de metas educacionais. Tive, porém, que introduzir o advérbio “teoricamente” porque, de fato, o PDE não se define como uma estratégia para o cumprimento das metas do PNE. Ele não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas se compõe de ações que não se articulam organicamente com este.

Aqui se encontra uma importante falha processual e constitutiva. O PNE, que fora desenvolvido com o intuito de estabelecer uma política educacional de Estado para o Brasil perde centralidade e é em certa medida sobreposto pelo PDE. Há aqui, mais uma vez, o enfraquecimento de uma visão de longo prazo e de continuidade dentro das políticas públicas.

Após essa análise de algumas das metas do PNE e dos objetivos do PDE, será feita uma exposição sobre os Planos Nacionais de Educação, fazendo referência às questões ligadas ao sistema educacional, financiamento e qualidade da Educação.

5. OS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO: UM BREVE COTEJAMENTO A PARTIR DO SISTEMA EDUCACIONAL, DO FINANCIAMENTO E DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

5.1. O novo Plano Nacional de Educação

Há, pois, dois problemas em relação à reconstrução educacional do País: um – político-financeiro – é o de nossas leis de educação que se devem limitar a prover recursos para a educação e criar os órgãos técnico-pedagógicos, autônomos para dirigi-la, e outro – técnico-pedagógico –, de aperfeiçoamento permanente e progressivo do nosso ensino e nossas escolas, a ser obtido pelo constante incremento de nossa cultura especializada e pelo preparo cada vez mais eficiente do nosso magistério. (TEIXEIRA, 2005, p.198)

5.1.1. A influência e importância da Conferência Nacional de Educação (CONAE) no contexto da construção do PNE

O II Plano Nacional de Educação (II PNE) teve sua construção baseada em atividades iniciadas em grupos e entidades representativas de diversos interesses educacionais, partindo de atividades dentro de municípios. Essas atividades e eventos culminaram com a escolha de representantes para o evento de 2010 que apresentaria os diversos interesses e debates ocorridos nos anos anteriores. Entre 28 de março e 1 de abril de 2010 ocorreu a Conferência Nacional de Educação (CONAE), em Brasília, evento que apresentou análises sociais, culturais, financeiras e, explicitamente, educacionais além de culminar num documento final que serviria como referência para que o Estado brasileiro construísse o PNE 2011-2020.

Inicialmente é cabível apresentar algumas diferenças entre a elaboração do I PNE 2001-2010 e do documento atualmente em debate. Conforme indicado pelo texto final da CONAE (2011, p. 15), houve um diálogo maior e mais aberto com a sociedade civil – organizada ou não – para a construção do documento final, expressível pela “parceria que se estabeleceu entre os sistemas de ensino, os órgãos educacionais, o Congresso Nacional e a

sociedade civil constituiu fator determinante para a mobilização de amplos setores que acorreram às conferências municipais ou intermunicipais”. Além disso, foram buscadas parceria em instituições educacionais da Educação Básica e do Ensino Superior. Nesse sentido, percebe-se a preocupação pela construção de um documento final uno, ao invés de um projeto de lei oriundo do executivo e uma versão da sociedade civil, conforme ocorrera na versão anterior. Ademais, o documento afirma que assim é reafirmado o processo democrático e que sua construção tem por base a participação de “todas e todos que se preocupam com a educação, seja por meio das entidades da sociedade civil organizada ou pelo compromisso pessoal, refletindo, discutindo e propondo caminhos para a educação brasileira” (ibidem, p. 16).

A partir dessa mobilização e das atividades prévias à CONAE e àquelas nela realizadas, cinco objetivos se constituíram como fundações para os resultados do evento:

- a. a construção de um Sistema Nacional de Educação (SNE);
- b. a busca pelo debate, pela mobilização e pela valorização da Educação em suas diversas modalidades e níveis;
- c. a busca por concretizações de políticas públicas redundantes das questões apresentadas pela Conferência – e que promovessem a educação de qualidade;
- d. a conformação de condições para que o terreno de consolidação e de formulação das políticas públicas anteriormente indicadas seja factível e articulado local e nacionalmente, com o reconhecimento de uma educação com base na inclusão, na diversidade cultural e no desenvolvimento social; e
- e. a garantia de que as políticas públicas formuladas estejam articuladas e se alicercem na garantia de qualidade social, de universalização e de democracia na gestão da educação.

Essas foram as bases para os debates empreendidos na Conferência e para a elaboração documental que se constituiu a seguir. É importante destacar que assim como as reuniões e as atividades precedentes ao CONAE, o documento mantém-se estruturada em seis eixos temáticos: I - Papel do Estado na Garantia do Direito à Educação de Qualidade: Organização e Regulação da Educação Nacional; II - Qualidade da Educação, Gestão Democrática e Avaliação; III - Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar; IV - Formação e

Valorização dos Profissionais em Educação; V - Financiamento da Educação e Controle Social; VI - Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade.

Dentro dessa estrutura, os eixos apresentam indicadores históricos, necessidades de diversos segmentos e mudanças necessárias para que as cinco bases anteriormente indicadas fossem factíveis. Uma questão que merece destaque no documento é o financiamento da educação. Em primeiro lugar, dentro do debate do primeiro eixo temático, os autores apontam a forma como o orçamento educacional vem sendo proposto no processo histórico brasileiro. O texto se refere a uma perspectiva de encaixe da educação dentro de um cálculo orçamentário e, com base no valor abstrato, seriam percebidas as necessidades de cada segmento e nível para, então, serem distribuídos os recursos. Com o FUNDEF e, posteriormente, o FUNDEB já se constituíam como instrumentos para pensar uma faixa orçamentária com base em contingentes de alunos e valores que fomentassem a qualidade da educação. O documento propõe que as necessidades dos educandos – crianças, adolescentes, jovens e adultos – sejam a base para o cálculo da parcela de recursos a ser destinada à educação, ou seja, numa mudança de perspectiva.

É relevante destacar que o documento não se fixa apenas à necessidade de financiamento como meio de se alcançar os resultados esperados. Um investimento oriundo de contas públicas requer análises que verifiquem os resultados dessa destinação orçamentaria, pois representam *trade-offs* para o Estado e para a população brasileira. Assim, o documento prevê que os “investimentos públicos são imprescindíveis, acompanhados por monitoramento, assessoramento e avaliação de resultados” (*ibidem*, p. 27).

A debilidade na formulação orçamentária tem ademais outra consequência previsível: a dificuldade de consolidação do Sistema Nacional de Educação. Nesse sentido, o documento pensa um sistema integrado, articulado e possível que tenha também a regulamentação necessária para o estabelecimento de objetivos, metas e padrões de qualidade. Não se fala em uma centralização da educação na União, mas de uma real compreensão do regime colaborativo, conforme previsto pelo artigo 23 da Constituição Federal⁵, estabelecendo como

⁵ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito

a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal cooperarão para o desenvolvimento educacional e o bem-estar social. É necessário enfatizar que a forma como é pensado o PNE requer que o mesmo seja respeitado em um outro aspecto que perpassa esses níveis governamentais: seu entendimento enquanto política de Estado.. Assim, espera-se que as mudanças de governo abarcadas na vigência do Plano garantam a continuidade da execução e da avaliação de suas metas. A sociedade civil terá papel importante nessa garantia, uma vez que a mesma também influencia o caminho da construção e validação de políticas públicas.

No tocante à sociedade civil recai também sua participação na gestão democrática da educação. Esta é prevista no documento do CONAE sob condições promotoras de um *espaço público de direito* e sob perspectiva democrática – igualdade, liberdade, justiça e diálogo – a fim de possibilitar uma educação mais igualitária e inclusiva, além de viabilizar “a inter-relação desse sistema com o modo de produção e distribuição de riquezas, com a organização da sociedade, com a organização política, com a definição de papéis do poder público, com as teorias de conhecimento, as ciências, as artes e as culturas” (*ibidem*, p. 35).

Visualiza-se dessa forma que o documento produzido pela Conferência foi amplo e crítico, contando com diversos setores da sociedade na sua construção. Questões apontadas na proposta da sociedade civil do PNE 2001-2010 foram novamente trazidas, como a demanda de que 10% do PIB brasileiro se destinassem à educação. Essa questão retorna uma vez que houve o veto presidencial no primeiro documento e que os recursos são fundamentais para que a ampliação e a qualidade tal qual pretendidas pela CONAE fossem alcançadas.

5.1.2. O processo de Consolidação do PNE: contribuições para o debate da qualidade da educação nacional

Em 15 de dezembro de 2010 foi iniciada a tramitação do Projeto de Lei 8.035/10, o qual aprova o PNE e dá outras providências a ele relacionadas. O documento foi entregue nessa data ao Congresso Nacional pelo presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e

Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006](#))

pelo ministro da Educação, Fernando Haddad. Na data de início do processo, poucas seriam as possibilidades de que o PL alcançasse vigorar no decênio inicialmente previsto, de 2011 a 2020, contudo, atualmente compreende-se que essa data de término já é inviável, até mesmo pela característica decenal prevista para o PNE.

O documento inicialmente apresentado à Comissão de Educação e Cultura pelo Executivo é assinado por Fernando Haddad. O mesmo foi delineado por 12 artigos constando em seu anexo 20 metas e 170 estratégias, as quais visam identificar e determinar propostas para que as mesmas sejam alcançadas.

Os doze artigos apresentados são breves e trazem mais indicações do que delimitações claras sobre os papéis de instituições como o Fórum Nacional de Educação e o Inep, além de não trazer uma clara indicação de formas de desenvolvimento do regime de colaboração entre os Municípios, Estados, Distrito Federal e União. Em relação às metas e estratégias, as mesmas abrangem índices (como o PISA e o Ideb), contemplam os diversos níveis e modalidades da educação e, na Meta 20, propõe que seja alcançado progressivamente o patamar mínimo 7% do investimento público em educação.

O primeiro projeto é bastante enxuto e peca ao não apresentar origens de recursos, clareza nas formas de avaliação do cumprimento das metas e tampouco indicar claramente os papéis das instituições e dos gestores públicos para as atividades propostas no documento. Ademais, houve uma rápida crítica ao valor de investimento do PIB proposto no documento. Em pouco tempo foram encaminhadas várias propostas de modificação ao PL, mostrando a recepção pouco positiva da sociedade civil – organizada ou não – à proposta. Cabe ser ressaltado que a tramitação do projeto teve real início no ano seguinte, 2011. Como em janeiro de 2011 o PNE 2001-2010 teria sua abrangência encerrada, o país acabou por ficar sem uma lei vigente do tema até que a aprovação da nova proposta ocorra.

Em 20 de dezembro de 2010 ocorre a primeira Plenária relacionada ao PL 8.035/10, visando a sua entrega oficial ao Congresso Nacional que passaria a apreciá-lo e, posteriormente, alterá-lo. Em 22 de março será criada, por ato presidencial, a Comissão Especial designada a deliberar sobre o PL. A mesma é constituída em 7 de abril do mesmo ano e uma semana depois, em 13 de abril, é nomeado como relator o Deputado Angelo Vanhoni, do PT de Paraná.

As comissões seguintes são, majoritariamente, demandantes de encontros estaduais e regionais que visam o debate e a devolutiva do documento apresentado pelo poder Executivo. As atividades em alguns casos foram tematizadas e centradas em algumas das metas ou estratégias, de forma que não ocorreram simplesmente discussões puramente paralelas em diferentes espaços. Há inclusive a demanda por prorrogações de prazo para a entrega de apreciações do documento, proferidas desde maio, por comissões temporárias.

Após quase um ano de atividades na Câmara dos Deputados, em 5 de dezembro de 2011, são apresentados o primeiro Parecer do Relator (Angelo Vanhoni) e o primeiro Substitutivo ao PL 8.035/10. Na mesma data é devolvido o resultado da apreciação de mais de 2000 emendas apresentadas ao documento. Um alto número de emendas é esperada, dado o largo tempo de apreciação, a grande quantidade de comissões envolvidas na apreciação do documento e as diversas entidades e setores envolvidos na tramitação de um projeto que tenciona tornar-se uma política de Estado que vigorará por um decênio. Contudo, percebe-se que o número de emendas expressa também a quantidade de interesses e de questões que o documento inicial não foi capaz de sanar ou de perpassar.

Ao primeiro Substitutivo são apresentadas, num prazo de cinco sessões ordinárias, 449 emendas. Há também a solicitação parlamentar de que o Ministro de Estado da Fazenda, Guido Mantega, comparecesse à Comissão Especial a fim de prestar esclarecimentos relativos à proposta do Poder Executivo sobre o financiamento do PNE. A demanda foi apresentada em dezembro de 2011, contudo, o encontro apenas ocorreu em 2012 e apenas com a mesa da Comissão, ocorrendo fora da Câmara.

A tramitação do documento na Câmara dos Deputados, dado na Comissão Especial destinada a proferir um parecer sobre o PL 8.035/10 e dar outras providências, se estenderá até 26 de junho de 2012. Nesta data é finalizada a apreciação prevista pela Comissão Especial da Câmara. O documento final é o 6º Substitutivo ao PL 8.035/10.

Esta versão é composta por 20 metas, tal qual o documento inicial, contudo, passam a ser 230 estratégias e 14 artigos. Ao contrário do documento inicial, os artigos anteriores à apresentação das metas (contidas em anexo) definem com mais clareza o papel de entidades capazes de beneficiar o desenvolvimento e as avaliações das ações decorrentes do II PNE. O

Conselho Nacional de Educação e o Fórum Nacional de Educação, além do Inep, se fazem presentes no documento e tem papéis melhor definidos.

O grande destaque que deve ser feito é o referente à meta 20, a mais significativa quanto ao financiamento. Esta, que é explicitada e fundamentada nas 11 estratégias que a seguem, trouxe uma das principais demandas da sociedade civil e de estudiosos do campo educacional com a seguinte redação: *Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do Produto Interno Bruto (PIB) do País no quinto ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a dez por cento do PIB ao final do decênio.*

Duas questões que foram centrais na deliberação do PNE são a do financiamento e a da consolidação de um Sistema Nacional de Educação, conforme previsto pelo artigo 214 da Constituição Federal de 1988. Aqui, optou-se por tratar inicialmente a segunda questão, uma vez que a primeira exige um debate mais largo e minucioso.

Como apontado na apresentação do artigo supracitado, presente no primeiro capítulo deste trabalho, o PNE deve ser o *locus* de articulação do SNE. Gracindo (2010, p. 37 *in* RAMOS; RONCA, 2010) afirma que

“A instituição do SNE, como posição política e forma de gestão, pode propiciar organicidade e articulação na proposição e materialização das políticas educativas, pautadas pela garantia da educação pública como direito social e humano, via universalização do acesso, ampliação da jornada escolar e garantia da permanência bem-sucedida de crianças, adolescentes, jovens e adultos, em todas as etapas e modalidades da educação brasileira”.

O capítulo dois deste trabalho referencia o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova que, para Saviani (2010), é o primeiro grande marco de debate para um sistema educacional nacional, com diretrizes comuns e articuladas. Ao se pensar em educação nacional na forma entendida sistematicamente, é necessário pensar na forma como as instâncias se articulam, desde as unidades escolares até a União. Aqui, cabe destacar o a importância do regime de colaboração previsto legalmente. Com ele, a organização educacional, com bases e diretrizes comuns, se torna mais clara, eficiente, mensurável e consolidável, uma vez que cada órgão sabe as funções que devem ser executadas e de que forma, com a segurança de respaldo dos

demaís. Ainda para Saviani (2010, p. 771) um sistema se compõe como “unidade da diversidade, um todo que articula uma variedade de elementos que, ao se integrarem ao todo, nem por isso perdem a própria identidade. Ao contrário, participam do todo, integram o sistema, na forma das respectivas especificidades”.

Uma instância que se faz necessária nessa regulamentação é o CNE. A mesma, conforme documentos oficiais, juntamente ao MEC e à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, terá função de monitoramento e de avaliação de cumprimento das metas estabelecidas pelo PNE. Entende-se que essa atividade tem importante papel na construção do SNE uma vez que o artigo 13 do documento afirma que *O poder público deverá instituir, em Lei específica, contados dois anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação*. Caberá nesse aspecto em particular promover-se uma ampla discussão envolvendo os educadores sobre a estruturação de um Sistema Nacional de Educação prevendo principalmente as bases estruturantes da participação de cada um dos atores que compõem esse sistema.

No concernente à segunda questão apontada, a de financiamento da educação, a Meta 20 aponta algumas fontes de origem de recursos em suas estratégias. A origem de recursos foi criticada durante as atividades da Câmara dos Deputados pela redação que antes era proposta. O acompanhamento da aplicação dos recursos tem previsão de acompanhamento colaborativo do MEC, das secretarias de educação dos municípios e entes federados e seus tribunais de contas, além do Tribunal de Contas da União (TCU). Ademais, existe a proposta de que os gastos sejam tornados públicos por portais de transparência e audiências públicas.

É importante que se faça um parêntesis para o debate do índice de investimento do PIB em educação, em função da importância que tal aspecto representou nos últimos debates sobre o PNE. Em 2001, ano em que começou a vigorar o PNE 2001-2010, o investimento público direto⁶ correspondia a 4%, já em 2010, último ano de vigência, o investimento alcançou 5,1%. Percebe-se que houve um aumento de 1,1% em um decênio. Anexo a este

⁶ Investimento público direto refere-se à soma de recursos alocados pelos Municípios, Estado e União, sem a computação de cálculos de amortização e juros, gastos com aposentadorias e pensões, financiamento estudantil, transferências ou investimentos privados em educação.

trabalho estão duas tabelas que demonstram os investimentos direto e total em educação em ter os anos 2000 e 2010, segmentados pelos níveis de ensino.

Como se pôde perceber pelas reflexões apresentadas no capítulo anterior e pela existência de metas muito semelhantes às do PNE anterior⁷, em especial onde os aumentos foram irrisórios, como na educação infantil que no decênio teve um aumento de 0,1% do investimento direto em relação ao PIB. Nesse sentido, Cara (2012, p. 126) assegura que “nas políticas educacionais, como em qualquer outra área, a obtenção de bons resultados exige a compreensão de que o investimento adequado é um pressuposto e a boa gestão é um princípio”.

Segundo pesquisa desenvolvida para este trabalho, o estabelecimento de um percentual no PNE anterior foi vetado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso. No PNE atual houve uma campanha nacional em defesa de um percentual superior ao proposto pelo PNE anterior, e que havia sido equiparado pela proposta executiva do PNE atual. O cálculo de 10% de investimento se baseia em estudos de entidades e mesmo da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico das Nações Unidas (OCDE/ONU) que preveem que o investimento em educação leve em conta Custo aluno-qualidade (CAQ). O MEC também realizou um cálculo para o estabelecimento desse custo, contudo, as quantias expandidas propostas se pautavam mais em ampliação de matrículas, do que na perspectiva da melhoria da qualidade da educação. Destaca-se que nesse aspecto os valores atuais não são correspondentes a um ensino de qualidade e não preveem melhoras significativas nesse sentido. Os cálculos que anteriormente eram apresentados pelo MEC, com investimento de 7% do PIB, não empreendiam diferenças regionais que requerem um aumento mais expressivo de investimento por aluno. Cara (ibidem, p. 130) destaca essas diferenças e critica o cálculo anterior, indicando causas de sua impropriedade para continuidade, uma vez que

Os indicadores educacionais destas regiões puxam a média nacional de custo aluno/ano para baixo. Uma das causas é que o valor investido em cada estudante é extremamente baixo, sendo insuficiente para a garantia de oferta de um padrão mínimo de qualidade educacional, o que colabora com a perpetuação de iniquidades

⁷ *Meta 1 do PNE 2001-2010*: Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos. *Meta 1 do PNE em tramitação*: Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade, e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE.

regionais. Portanto, um enfoque na equidade possui custos financeiros e estes estão ausentes da planilha governamental.

O entendimento de qualidade refere-se aqui também ao investimento necessário para que propostas tenham continuidade e sejam capazes de entender que os alunos merecem materiais didáticos adequados, estruturas físicas e ensino que atendam suas necessidades. Além disso, professores qualificados contribuem para um ensino de qualidade auxiliando a tornar a escola um espaço atrativo favorecendo a redução dos índices de evasão escolar, que seguem altos no ensino fundamental. Se o aumento de matrículas é quase universalizado nesse nível, é necessário que oportunidades e ações sociais e culturais sejam também empreendidas para que crianças e adolescentes.

No que se refere a propostas de cunho interventivo/social/cultural, é interessante destacar estratégias da Meta 3, que prevê a ampliação do atendimento educacional a adolescentes de 15 a 17 anos e de ampliação do atendimento do Ensino Médio. As metas incluem atividades aproximadas à profissionalização, a prevenção de uso de drogas, de orientações que reduzam índices de gravidez na adolescência e, na estratégia 3.12 há uma inovação quando à questão da sexualidade, ao estabelecer a implementação de “políticas de prevenção à evasão motivada por preconceito e discriminação racial, por orientação sexual ou identidade de gênero, criando rede de proteção contra formas associadas de exclusão”.

Assim, busca-se um atendimento que cerceie o entendimento qualitativo de forma mais ampla e com melhora de qualidade de vida para estudantes que tem sido excluídos por motivos discriminatórios de um espaço que é entendido como protetor.

Ainda sobre o termo *qualidade*, é interessante destacar que o mesmo está presente 26 vezes no texto como uma adjetivação buscada. Mas, ao contrário da LDB que apenas indica a existência do termo, o PL prevê na estratégia 20.11 que dentro de um ano após a aprovação do mesmo deve ser consolidada uma “Lei de Responsabilidade Educacional assegurando padrão de qualidade na educação básica, em cada sistema e rede de ensino, aferida pelo processo de metas de qualidade que por sua vez são aferidas por institutos oficiais de avaliação educacionais.

O PL final mostra evoluções quando comparado ao PL do Executivo e ao PNE 2001-2010. Há indicações mais claras sobre fiscalização, atividades complementares e estratégias

que encaminham o cumprimento das metas previstas. Ainda que seja mais “enxuto” que o PNE anterior, não peca pela construção generalista que ocorreu na LDB. A tramitação do projeto ainda não está finalizada, mas sua estruturação atual mostra propostas mais bem articuladas e fundamentadas, prevendo espaços de participação da sociedade em seu acompanhamento e avaliação. E, conforme entendido pela Constituição Federal de 1988 e pela forma de construção das políticas públicas, um Estado democrático e políticas públicas eficientes requerem a participação social nesses âmbitos.

6. CONCLUSÃO

Nosso objetivo com esse trabalho foi refletir sobre a construção de Políticas Públicas de Educação a partir do processo de elaboração do Plano Nacional de Educação visto aqui como elemento fundante para a implementação dessas políticas.

Ao, pesquisarmos os antecedentes históricos da construção do Plano Nacional de Educação, deparamo-nos com a complexidade que envolve a definição das estratégias políticas e os rumos empreendidos tendo em vista à construção de um Sistema Nacional de Educação.

Sabe-se que o documento final do PNE ainda passará pelo Senado Federal, retornando à Câmara dos Deputados, e poderá sofrer vetos presidenciais até que seja efetivado enquanto lei. A importância da participação social na elaboração dessa política pública – e principalmente enquanto política de Estado – de caráter decenal, ainda que pouco atendida inicialmente, e apesar de ampliada durante as atividades da Câmara dos Deputados, em especial naquilo que tange a meta de financiamento constitui um marco importante como forma de pressão ao atendimento dos anseios dos profissionais da educação.

É necessário que se tenha em vista que não basta apenas a construção de políticas bem estruturadas para que as mesmas se constituam como políticas eficientes. Conforme afirmam Shiroma, Moraes e Evangelista (2004, p.39)

o equacionamento de problemas educacionais não se resolvem apenas com o equacionamento dos mesmos no âmbito legal. As ações empreendidas, as atividades daqueles envolvidos nelas, as avaliações realistas, as intervenções necessárias e o financiamento proporcional à demanda – e bem aplicado – são condições para que se efetivem essas políticas.

Ao longo do processo histórico brasileiro, identificamos com nosso estudo que houve uma série de discontinuidades em projetos, programas e políticas educacionais, o que acabou gerando falhas e problemas na definição da Educação enquanto uma política de Estado. Uma das evidências que comprovam a fragilidade do papel do Estado na construção das políticas públicas a partir deste trabalho é que o século passado foi marcado por variações dos modelos

de Estado e da forma como este se relacionava com a sociedade. Com isso a participação da sociedade civil acaba sendo determinada pela condução das ideologias políticas. Em contrapartida, com a redemocratização iniciada na década de 1980, houve a ampliação do poder do cidadão frente ao governo – que é por ele eleito.

Sob a perspectiva dos eventos destacados neste trabalho, é possível conceber que o PNE que está em trâmite foi construído, apesar das dificuldades, com maior participação da sociedade, desde as atividades realizadas na CONAE até as avaliações e mobilizações que ocorreram e influenciaram sua conformação, como foi perceptível pelo número de emendas que surgiram ao documento. Cabe destacar, um exemplo da participação social por ocasião da demanda pelos 10% do PIB na educação, que acabou sendo incorporado no texto da Câmara dos Deputados. Com esta perspectiva, ao final do decênio de vigor do Plano, haverá ocorrido uma ampliação considerável dos investimentos neste setor. As justificativas para o emprego desses recursos encontram-se no texto do PL e se tornam um diferencial ao Plano anterior, que não tinha previsões reais do montante de dinheiro que nele seria empregado.

Conforme indicado no capítulo 4 deste trabalho, poderá ocorrer a mudança de perspectiva do investimento em educação: se antes os valores destinados eram redistribuídos conforme as necessidades de cada setor, agora é possível pensar que as estratégias, o CAQ e as diversas necessidades indicarão o montante necessário de recursos.

No entanto, o estudo das idas e vindas dos Projetos de Lei e os demais aspectos da PNE apontados pelos educadores nas Conferências Nacionais de Educação trazem a convicção que apenas mais investimento não garantirá melhoria da qualidade do ensino no Brasil e no mundo. Nesse aspecto, a gestão da educação é tema estruturante das políticas – devendo ser compreendido também o papel dos profissionais de educação como outro eixo basilar nesse entendimento.

Enfim, estudar políticas públicas de educação à luz do PNE, permite-nos afirmar que políticas públicas efetivas e eficientes de caráter social permitem bem estar à sociedade. Entende-se aqui que quando nos referíamos às de caráter educacional, fala-se em um investimento social capaz de devolver ao Estado benefícios, desde investimentos menores em combate à violência até a redução de políticas de assistência social combatíveis com a participação ativa dos indivíduos no cenário trabalhista e econômico. Esse é um eixo central

de uma política de Estado, uma vez que os resultados pretendidos não se refletem em 4 anos, por exemplo, mas requerem visão de longo prazo, articuladas em ações integradas entre todos os entes que compõem o sistema.

O imediatismo não pode se constituir numa realidade no campo educacional. Antes sim, o planejamento, envolvendo o capital financeiro e o capital humano são condições necessárias para que isso ocorra. O contexto atual de desenvolvimento da sociedade brasileira e seus reflexos na construção do PNE devem também ser levados em conta comprovando-se assim que a construção de um Plano Nacional de Educação articulado a um Sistema Nacional de Educação deve levar em conta a construção histórica e social da sociedade e que, portanto deve estar integrado com setores culturais, sociais, econômicos em que ao ensino enquanto um processo social não se separa daquilo que ocorre fora das paredes das instituições escolares.

Defendemos a construção de um Sistema Nacional de Educação numa perspectiva de instrumento de validação da educação e de cumprimento da CF de 1988, que há 24 anos pretendeu com a participação social que o mesmo se constituísse. Os atuais debates em torno do PNE evidenciam mais uma vez a possibilidade de sua efetivação, a fim de que seu acompanhamento e observação e as avaliações nacionais sejam mais coerentes com o processo de desenvolvimento educacional no país. Mais uma vez se ressalta que a sociedade é dinâmica, os espaços dela também serão e devem ser respeitados em sua pluralidade e necessidades que não são diferentes dado ao contexto histórico e social em que ocorrem.

O novo PNE pode concretizar uma efetiva política pública de Educação vista como política de Estado, contudo, é necessário o acompanhamento e a demanda de que a mesma assim se faça valer. A efetivação dessas políticas requer o respaldo social e a participação da sociedade sem que a ela seja delegada a responsabilidade exclusiva para o alcance de índices e metas. A mobilização para a articulação das atividades propostas pelo PNE devem ser observadas, estudadas e debatidas, uma vez que as lacunas indicadas no trabalho expressam falhas na condução histórica para a construção do PNE tanto na participação da sociedade política quanto da sociedade civil. É nessa atividade dialética que podem surgir novas formas de intervenção e de construção do espaço público.

7. REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **O que é educação**. São Paulo: Brasiliense, 1985. 116 p (Coleção Primeiros Passos). Disponível em: <http://sitiodarosadosventos.com.br/livro/images/stories/anexos/o_que_educacao.pdf>. Acesso em maio de 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Plano decenal de educação para todos**. Brasília: MEC, 1993. Disponível em: <<http://www.dominipublico.gov.br/download/texto/me001523.pdf>>. Acesso em março de 2012.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília: Senado Federal, 1996.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. **Plano Nacional de Educação**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF.

_____. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília, DF: MEC, 2007.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). **Avaliação do Plano Nacional de Educação: 2001/2008**. Brasília, DF: MEC/INEP, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14950:8o-seminario-reuni-27-a-29-de-janeiro-de-2010-universidades-federais-consolidacao-e-expansao%E2%80%94942011%E2%80%94942020-subsidios-para-o-plano-nacional-de-educacao&catid=219&Itemid=86>. Acesso em: Agosto de 2012.

BOLLMANN, Maria da Graça Nóbrega. **Reverendo o Plano Nacional de Educação**: proposta da sociedade brasileira. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 657-676, jul.-set. 2010.

CARA, Daniel. **Por que o Brasil precisa de um investimento público direto equivalente a 10% do PIB para a educação pública?**. In: Universidade e Sociedade, Brasília, ano 22, n. 50, p. 122-135, jun-dez 2012.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE). **Anais da Conferência Nacional de Educação: Conae 2010: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação : o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação**. Brasília: MEC, 2011. p. 15-108.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Avaliação do plano nacional de educação 2001-2009:** questões estruturais e conjunturais de uma política. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010.

_____. **Plano Nacional de Educação como política de Estado:** antecedentes históricos, avaliação e perspectivas. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas.** Goiânia: UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011, p. 17-59.

FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. **Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira.** In: CONGRESSO Nacional de Educação, 2, 1997, Belo Horizonte. (Projeto de Lei n. 4.155, de 10 de fevereiro de 1998).

GRACINDO, Regina Vinhaes. **Sistema Nacional de Educação e a escola pública de qualidade para todos.** In: RONCA, Antonio Carlos Caruso; RAMOS, Mozart Neves (Cord.). **Da CONAE ao PNE 2011 – 2020: Contribuições do Conselho Nacional de Educação.** São Paulo: Moderna, 2010. p. 37-50.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo, SP: Atlas, 1999.

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento:** bases epistemológicas e modelos. 2. ed. Brasília: EdUnB, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Indicadores Sociais Municipais:** uma análise dos resultados do universo do Censo Demográfico 2010. v. 28. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959). Fernando de Azevedo... [et al.]. – Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Ed. Massangana, 2010. p. 33 – 66.

MELO-SILVA, Lucy Leal; LASSANCE, Maria Célia Pacheco; SOARES, Dulce Helena Penna. A Orientação Profissional no contexto da Educação e Trabalho. **Revista Brasileira de Orientação Profissional.** São Paulo, vol. 5, n.2, p. 31 – 52, dez. 2004.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil:** temas éticos e políticos da gestão democrática. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de. **Os movimentos sociais na educação:** o processo de elaboração da LDB – 1988 a 1996. II Congresso Brasileiro de História da Educação, Natal: 2002. Disponível em: <<http://www.sbhe.org.br/novo/congressos/cbhe2/pdfs/Tema2/0208.pdf>>. Acesso em julho de 2012.

SAVIANI, Demerval. **Organização da educação nacional:** Sistema e Conselho Nacional de Educação, Plano e Fórum Nacional de Educação. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 769-787, jul.-set. 2010.

SHIROMA, Eneida Oto MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 4. ed. reimp. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SILVA, Eurides Brito; SOUZA, Paulo Nathanael Pereira de. **Como entender e aplicar a nova LDB**: Lei. 9.394/1996. São Paulo: Pioneira. p. 37-48.
http://books.google.com.br/books?id=aqRtWS1_hjYC&pg=PA37&hl=pt-BR&source=gbp_toc_r&cad=4#v=onepage&q&f=false . Acesso em junho de 2012.

TEIXEIRA, Anísio Spínola. **A educação e a crise brasileira**. Rio de Janeiro: Edufrj, 2005. (Col. Anísio Teixeira; v.5)

_____. **Educação para a democracia**: introdução à administração educacional. 3. ed. Rio de Janeiro: Edufrj, 2007. (Col. Anísio Teixeira; v.4)

VIEIRA, Sofia Lerche. **Desejos da Reforma: legislação educacional no Brasil Império e República**. Brasília: Liber Livro, 2008.

8. ANEXOS

Anexo 1

Histórico da estimativa do percentual do Investimento Público Direto em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por nível de ensino - Brasil 2000 - 2010

Ano	Percentual do Investimento Público Direto em relação ao PIB (%)						
	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino					
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior
				De 1ª a 4ª séries ou anos iniciais	De 5ª a 8ª séries ou anos finais		
2000	3,9	3,2	0,3	1,3	1,1	0,5	0,7
2001	4,0	3,3	0,3	1,3	1,1	0,6	0,7
2002	4,1	3,3	0,3	1,5	1,1	0,4	0,8
2003	3,9	3,2	0,3	1,3	1,0	0,5	0,7
2004	3,9	3,2	0,3	1,3	1,1	0,5	0,7
2005	3,9	3,2	0,3	1,4	1,1	0,4	0,7
2006	4,3	3,6	0,3	1,4	1,3	0,6	0,7
2007	4,5	3,8	0,4	1,5	1,4	0,6	0,7
2008	4,7	4,0	0,4	1,5	1,5	0,7	0,7
2009	5,0	4,2	0,4	1,6	1,6	0,7	0,7
2010	5,1	4,3	0,4	1,6	1,5	0,8	0,8

Fonte: Inep/MEC
Tabela elaborada pela
DEED/Inep.

Notas:

- 1 - Utilizaram-se os seguintes grupos de Natureza de Despesa: Pessoal Ativo e Encargos Sociais; outras Despesas Correntes; Investimentos e Inversões Financeiras;
- 2 - Não se incluem nestas informações as seguintes despesas: aposentadorias e reformas, pensões, recursos para bolsa de estudo e financiamento estudantil, despesas com juros e encargos da dívida e amortizações da dívida da área educacional e a modalidade de aplicação: Transferências Correntes e de Capital ao Setor Privado;
- 3 - Os investimentos em Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos e Educação Indígena foram distribuídos na Educação Infantil, no Ensino Fundamental anos iniciais e anos finais e no Ensino Médio, dependendo do nível de ensino ao qual fazem referência. No Ensino Médio estão computados os valores da Educação Profissional (concomitante, subsequente e integrado);
- 4 - A Educação Superior corresponde aos cursos superiores em Tecnologia, demais cursos de Graduação (exceto cursos sequenciais) e cursos de pós-graduação Stricto Sensu - Mestrado, Mestrado Profissional e Doutorado (excetuando-se as especializações Lato Sensu);
- 5 - Estes dados referem-se aos investimentos em educação consolidados do Governo Federal, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios;
- 6 - Para os anos de 2000 a 2003, estão contabilizados na área educacional, os valores despendidos pelo Governo Federal para o Programa Bolsa-Escola;
- 7 - Entre os anos de 2000 e 2005: para os dados estaduais, foi utilizada como fonte de informações, um trabalho técnico realizado pelo Inep diretamente dos balanços financeiros de cada estado; para os dados municipais do mesmo período, utilizou-se uma metodologia baseada no percentual mínimo de aplicação de cada município, definido pela legislação vigente;
- 8 - A partir de 2006, utilizaram-se como fontes de dados estaduais e municipais, o Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação - Siope -, administrado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE;
- 9 - Os dados da União foram coletados do Sistema Integrado de Administração Financeira - Siafi/STN - para todos os anos;
- 10 - Para o cálculo dos valores de Investimentos Públicos em Educação, utilizaram-se as seguintes fontes de dados primários: - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep/MEC; - Secretaria do Tesouro Nacional (STN); - FNDE; - Balanço Geral dos Estados e do Distrito Federal; - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); - Caixa Econômica Federal (CEF); - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Anexo 2

Histórico da estimativa do percentual do Investimento Público Total em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por nível de ensino - Brasil 2000 – 2010

Ano	Percentual do Investimento Público Total em relação ao PIB (%)						
	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino					
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Educação Superior
				De 1ª a 4ª séries ou anos iniciais	De 5ª a 8ª séries ou anos finais		
2000	4,7	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2001	4,8	3,8	0,4	1,4	1,3	0,7	0,9
2002	4,8	3,8	0,4	1,7	1,3	0,5	1,0
2003	4,6	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2004	4,5	3,6	0,4	1,5	1,3	0,5	0,8
2005	4,5	3,7	0,4	1,5	1,3	0,5	0,9
2006	5,0	4,1	0,4	1,6	1,5	0,6	0,8
2007	5,1	4,3	0,4	1,6	1,5	0,7	0,8
2008	5,5	4,6	0,4	1,7	1,7	0,8	0,9
2009	5,7	4,8	0,4	1,9	1,8	0,8	0,9
2010	5,8	4,9	0,4	1,8	1,7	0,9	0,9

Tabela elaborada pela
DEED/Inep.

Notas:

- 1 - Utilizaram-se os seguintes grupos de Natureza de Despesa: Pessoal Ativo e Encargos Sociais (inclusive, a estimativa para complemento da aposentadoria futura do pessoal ativo), outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras;
- 2 - Estão computados nos cálculos os recursos para bolsa de estudo, financiamento estudantil e a modalidade de aplicação: Transferências Correntes e de Capital ao Setor Privado;
- 3 - Não se incluem nestas informações as seguintes despesas: aposentadorias e reformas, pensões, juros e encargos da dívida, e amortizações da dívida da área educacional;
- 4 - Os investimentos em Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos e Educação Indígena foram distribuídos na Educação Infantil, no Ensino Fundamental anos iniciais e anos finais e no Ensino Médio, dependendo do nível de ensino ao qual fazem referência. No Ensino Médio estão computados os valores da Educação Profissional (concomitante, subsequente e integrado);
- 5 - A Educação Superior corresponde aos cursos superiores em Tecnologia, demais cursos de Graduação (exceto cursos sequenciais) e cursos de pós-graduação *Stricto Sensu* - Mestrado, Mestrado Profissional e Doutorado (excetuando-se as especializações *Lato Sensu*);
- 6 - Estes dados referem-se aos investimentos em educação consolidados do Governo Federal, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios;
- 7 - Para os anos de 2000 a 2003, estão contabilizados na área educacional, os valores despendidos pelo Governo Federal para o Programa Bolsa-Escola;
- 8 - Nos dados enviados para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) nos anos anteriores a 2004, não estão alocados os valores do complemento para a aposentadoria futura do pessoal ativo;
- 9 - Entre os anos de 2000 e 2005: para os dados estaduais, foi utilizada como fonte de informações, um trabalho técnico realizado pelo Inep diretamente dos balanços financeiros de cada estado; para os dados municipais do mesmo período, utilizou-se uma metodologia baseada no percentual mínimo de aplicação de cada município, definido pela legislação vigente;
- 10 - A partir de 2006, utilizaram-se como fontes de dados estaduais e municipais, o Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação - Siope -, administrado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE;
- 11 - Os dados da União foram coletados do Sistema Integrado de Administração Financeira - Siafi/STN - para todos os anos;
- 12 - Para o cálculo dos valores de Investimentos Públicos em Educação, utilizaram-se as seguintes fontes de dados primários:
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep/MEC; - Secretaria do Tesouro Nacional (STN); - FNDE; - Balanço Geral dos Estados e do Distrito Federal; - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); - Caixa Econômica Federal (CEF); - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).